DOC 56 **1892/001**

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

17 november 2026

WETSONTWERP

tot instelling van het algemeen kader van de Directie Fiscale Onderzoeken

Inhoud Blz.

Samenvatting 3
Memorie van toelichting 4
Voorontwerp van wet 64
Impactanalyse 69
Advies van de Raad van State 97
Wetsontwerp 103
Advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit 120

DE URGENTIEVERKLARING WORDT DOOR DE REGERING GEVRAAGD OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 51 VAN HET REGLEMENT.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

17 novembre 2026

PROJET DE LOI

déterminant le cadre général de la Direction d'Investigations Fiscales

Sommaire Pages

Résumé 3
Exposé des motifs 4
Avant-projet de loi 64
Analyse d'impact 83
Avis du Conseil d'État 97
Projet de loi 103
Avis de l'Autorité de protection des données 194

L'URGENCE A ÉTÉ DEMANDÉE PAR LE GOUVERNEMENT CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 51 DU RÈGLEMENT.

04839

De regering heeft dit wetsontwerp op 17 november 2026 ingediend.	*Le gouvernement a déposé ce projet de loi le 17 novembre 2026.*
De "goedkeuring tot drukken" werd op 17 november 2026 door de Kamer ontvangen.	*Le "bon à tirer" a été reçu à la Chambre le 17 novembre 2026.*

N-VA	:	*Nieuw-Vlaamse Alliantie*
VB	:	*Vlaams Belang*
MR	:	*Mouvement Réformateur*
PS	:	*Parti Socialiste*
PVDA-PTB	:	*Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique*
Les Engagés	:	*Les Engagés*
Vooruit	:	*Vooruit*
cd&v	:	*Christen-Democratisch en Vlaams*
Ecolo-Groen	:	*Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen*
Anders.	:	*Anders.*
DéFI	:	*Démocrate Fédéraliste Indépendant*
ONAFH/INDÉP	:	*Onafhankelijk-Indépendant*

Afkorting bij de nummering van de publicaties:		*Abréviations dans la numérotation des publications:*	
DOC 56 0000/000	*Parlementair document van de 56e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer*	*DOC 56 0000/000*	*Document de la 56e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi*
QRVA	*Schriftelijke Vragen en Antwoorden*	*QRVA*	*Questions et Réponses écrites*
CRIV	*Voorlopige versie van het Integraal Verslag*	*CRIV*	*Version provisoire du Compte Rendu Intégral*
CRABV	*Beknopt Verslag*	*CRABV*	*Compte Rendu Analytique*
CRIV	*Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)*	*CRIV*	*Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)*
PLEN	*Plenum*	*PLEN*	*Séance plénière*
COM	*Commissievergadering*	*COM*	*Réunion de commission*
MOT	*Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)*	*MOT*	*Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)*

SAMENVATTING

Het wetsontwerp voorziet in de vaststelling van het wettelijke kader voor de werking en bevoegdheden van een Directie Fiscale Onderzoeken (DFO) binnen de Algemene Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie (AABBI). De DFO beoogt de strijd tegen ernstige fiscale fraude en georganiseerde criminaliteit te versterken door de fiscale expertise en gegevens van de FOD Financiën in te zetten in multidisciplinaire onderzoeken, in nauwe samenwerking met andere bevoegde diensten en instanties, in het bijzonder het Openbaar Ministerie. Daarbij ligt de nadruk op de opsporing van illegale geldstromen en de recuperatie van criminele vermogens.

Het wetsontwerp wijzigt daartoe de fiscale en antiwitwaswetgeving en het Wetboek van Strafvordering, onder meer om bepaalde fiscale ambtenaren de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie toe te kennen. De operationele betrokkenheid van de DFO bij strafonderzoeken gebeurt onder het gezag van de bevoegde gerechtelijke overheden en blijft beperkt tot specifieke zwaarwichtige inbreuken.

RÉSUMÉ

Le projet de loi prévoit l'établissement du cadre légal régissant le fonctionnement et les compétences d'une Direction d'Investigations Fiscales (DIF) au sein de l'Administration générale de l'Inspection spéciale des impôts (AGISI). La DIF vise à renforcer la lutte contre la fraude fiscale grave et la criminalité organisée en mobilisant l'expertise fiscale et les données du SPF Finances dans le cadre d'enquêtes multidisciplinaires, en étroite collaboration avec les autres services et autorités compétents, en particulier le ministère public. À cet égard, l'accent est mis sur la détection des flux financiers illicites et la récupération des avoirs criminels.

À cette fin, le projet de loi modifie la législation fiscale, la législation relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux ainsi que le Code d'instruction criminelle, notamment afin de conférer à certains fonctionnaires fiscaux la qualité d'officier de police judiciaire. La participation opérationnelle de la DIF aux enquêtes pénales s'exerce sous l'autorité des autorités judiciaires compétentes et demeure limitée à certaines infractions particulièrement graves.

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

ALGEMENE TOELICHTING

Dit wetsontwerp dat de regering de eer heeft u ter goedkeuring voor te leggen bevat de bepalingen voor de oprichting van de Directie Fiscale Onderzoeken (hierna DFO) onder de gedeelde bevoegdheid van de minister van Financiën en de minister van Justitie. Het geeft uitvoering aan het Federaal Regeerakkoord 2025-2029, waarin wordt benadrukt dat in de strijd tegen fraude verder moet worden ingezet op multidisciplinaire gemengde onderzoeksteams. Hierdoor zal de fiscus nauwer samenwerken met onder meer het nationaal drugscommissariaat, de Cel voor Financiële Informatieverwerking (hierna CFI), de Federale Gerechtelijke Politie, het Openbaar Ministerie, andere inspectiediensten en financiële instellingen.

Daarnaast wordt in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit beoogd een multidisciplinaire directie fiscale onderzoeken op te richten die zal toelaten de fiscus, onder het gezag van het parket, als een volwaardige misdaadbestrijder te betrekken, met bijzondere aandacht voor de effectieve verstoring en snelle recuperatie van criminele vermogens.

Dit wetsontwerp wijzigt waar nodig de fiscale wetgeving, de antiwitwaswetgeving en het Wetboek van Strafvordering (hierna Sv.) om de nodige bevoegdheden aan de verschillende partners toe te kennen en om de samenwerkingsmodaliteiten tussen hen te versterken.

Teneinde de grondwettelijke bevoegdheid van de Koning inzake het openbaar ambt te eerbiedigen, zal de DFO worden opgericht binnen de Algemene Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie (hierna AABBI) bij koninklijk besluit.

De AABBI beschikt reeds over een jarenlange expertise in het verwerken van fiscale gegevens die zich binnen de Federale Overheidsdienst Financiën (hierna FOD Financiën) bevinden alsook in het administratief opsporen en vaststellen van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd.

De DFO zal, onder het gezag van de bevoegde gerechtelijke overheden, multidisciplinair samenwerken

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Le présent projet de loi que le gouvernement a l'honneur de soumettre à votre approbation contient les dispositions relatives à la création de la Direction d'Investigations Fiscales (ci-après DIF), placée sous la compétence partagée du ministre des Finances et de la ministre de la Justice. Il met en œuvre l'Accord de gouvernement fédéral 2025-2029, qui souligne que, dans la lutte contre la fraude, il convient de renforcer le recours à des équipes mixtes d'enquête multidisciplinaires. De cette manière, l'administration fiscale collaborera plus étroitement notamment avec le commissariat national drogue, la Cellule de Traitement des Informations Financières (ci-après CTIF), la Police Judiciaire Fédérale, le ministère public, d'autres services d'inspection et les institutions financières.

Par ailleurs, dans la lutte contre la criminalité organisée, l'objectif est de créer une direction multidisciplinaire d'investigations fiscales qui permettra d'impliquer l'administration fiscale, sous l'autorité du parquet, comme un acteur à part entière de la lutte contre la criminalité, avec une attention particulière portée à la désorganisation effective de cette criminalité et à la récupération rapide des avoirs criminels.

Le présent projet de loi modifie, lorsque cela s'avère nécessaire, la législation fiscale, la législation antiblanchiment ainsi que le Code d'instruction criminelle (ci-après C.I.cr.), afin d'octroyer les compétences requises aux différents partenaires et de renforcer les modalités de coopération entre ceux-ci.

Afin de respecter la compétence constitutionnelle du Roi en matière de fonction publique, la DIF sera créée au sein de l'Administration Générale de l'Inspection Spéciale des Impôts (ci-après AGISI) par le biais d'un arrêté royal.

L'AGISI dispose déjà d'une expertise longue de nombreuses années dans le traitement des données fiscales au sein du Service public fédéral Finances (ci-après SPF Finances), ainsi que dans la détection et la constatation administrative de fraude fiscale grave, organisée ou non.

La DIF collaborera de manière multidisciplinaire, sous l'autorité des autorités judiciaires compétentes, avec

met de besproken relevante partners. De AABBI zal haar jarenlange expertise in het opsporen en bestrijden van illegale geldstromen in het kader van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, inzetten tegen complexe financiële structuren die door de georganiseerde criminaliteit worden gebruikt om te profiteren van illegale opbrengsten en die het maatschappelijk weefsel ondergraven.

De oprichting van de DFO kadert bovendien in de noodzakelijke ontwikkeling van het multidisciplinair betrekken van de fiscus in de strijd tegen georganiseerde misdaad, evenals in de uitbouw van een *una via*-beleid ten aanzien van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd. Daarbij volgen we het voorbeeld van onze buurlanden, zoals de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) in Nederland en het Office national anti-fraude (ONAF) in Frankrijk, waar zowel de menselijke capaciteit en expertise binnen de fiscus als de belangrijke financiële databronnen efficiënter en multidisciplinair worden ingezet, elk binnen hun bevoegdheden en wettelijk kader.

Het toekennen van de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie is ook geen unicum in België als het maatschappelijk doel dit vereist. Zo heeft het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten (Comité P) reeds in 2007 een onderzoek gedaan naar de bijzondere Inspectiediensten en hun bevoegdheden op het federale en regionale niveau. Hieruit blijkt dat destijds al 20 verschillende bijzondere inspectiediensten over deze hoedanigheid beschikten.

De bevoegdheid van de DFO wordt, zowel in de administratieve fase voor de detectie en vaststelling als na het kantelpunt in haar operationele betrokkenheid en ondersteuning van strafonderzoeken, bewust beperkt tot specifieke zwaarwichtige inbreuken. Zo worden de expertise en middelen van de fiscus multidisciplinair benut en blijft de DFO toch een efficiënte en daadkrachtige aanvulling op de al bestaande samenwerkingsvormen, zonder daarbij een overlapping te creëren.

De fiscale MOTEMS hebben het voordeel dat zij snel en ad hoc specifieke fiscale expertise kunnen inbrengen in een strafonderzoek. Net omdat deze inzet ad hoc gebeurt, kunnen zij echter geen vaste partner vormen in een structurele, multidisciplinaire aanpak.

De gedetacheerde fiscale ambtenaren zijn daarentegen permanent aanwezig binnen de parketten en politiediensten en worden ingezet voor een veel bredere waaier aan criminaliteit dan waarvoor de DFO bevoegd is. Hun

les parties prenantes susmentionnées. L'AGISI mettra à profit ses nombreuses années d'expertise dans la détection et la lutte contre les flux financiers illégaux liés à la fraude fiscale grave, organisée ou non, pour cibler les structures financières complexes utilisées par la criminalité organisée pour tirer profit de revenus illicites et saper le tissu social.

La création de la DIF s'inscrit en outre dans la nécessité d'impliquer de manière multidisciplinaire l'administration fiscale dans la lutte contre la criminalité organisée, ainsi que dans le développement d'une politique *una via* à l'égard de la fraude fiscale grave, organisée ou non. À cet égard, nous suivons l'exemple de nos pays voisins, tels que le Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) aux Pays-Bas et l'Office national anti-fraude (ONAF) en France, dans lesquels tant les capacités humaines et l'expertise interne à l'administration fiscale que les importantes sources de données financières sont mobilisées de manière plus efficace et multidisciplinaire, chacune dans la sphère de ses compétences et de son cadre légal.

L'octroi de la qualité d'officier de police judiciaire n'est d'ailleurs pas un cas isolé en Belgique lorsqu'il est requis par l'objectif sociétal poursuivi. Ainsi, le Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P) avait déjà mené en 2007 une enquête sur les services d'inspection spécialisés et leurs compétences aux niveaux fédéral et régional. Il en ressortait qu'à l'époque, pas moins de 20 services d'inspection particuliers disposaient déjà de cette qualité.

La compétence de la DIF est délibérément limitée à des infractions graves spécifiques, tant dans la phase administrative de détection et de constatation qu'après le point de bascule, lors de son implication opérationnelle et de son soutien aux enquêtes pénales. De cette manière, l'expertise et les moyens de l'administration fiscale sont mobilisés de façon multidisciplinaire, tout en permettant à la DIF de demeurer un complément efficace et déterminé aux formes de coopération déjà existantes, sans créer de chevauchement.

Les MOTEMS fiscaux présentent l'avantage de pouvoir apporter rapidement et de manière ponctuelle une expertise fiscale spécifique dans une enquête pénale. Cependant, précisément parce que leur intervention est *ad hoc*, ils ne peuvent constituer un partenaire permanent dans une approche structurelle et multidisciplinaire.

Les fonctionnaires fiscaux détachés, quant à eux, sont présents de façon permanente au sein des parquets et des services de police et sont mobilisés pour un éventail de criminalité beaucoup plus large que celui

bijdrage blijft echter beperkt tot een persoonlijke expertise die losstaat van de fiscus. Zij hebben geen toegang meer tot de gegevens waarover de FOD Financiën beschikt, en worden vaak ingezet in dossiers die verder reiken dan georganiseerde criminaliteit en ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd.

Om tegemoet te komen aan de bezorgdheid van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna GBA) worden de opdrachten van de DFO en de CFI duidelijk onderscheiden: de CFI ontvangt en analyseert binnen haar ruime wettelijke antiwitwasopdracht meldingen en andere wettelijk bepaalde informatie en deelt relevante gegevens mee aan de gerechtelijke autoriteiten, maar verricht zelf geen strafrechtelijke opsporingshandelingen, terwijl de DFO binnen een beperkter materieel bevoegdheidskader inzake ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, en de daarmee samenhangende witwasmisdrijven fiscale, financiële en datagedreven signaalanalyses uitvoert en, onder het gezag en de leiding van de bevoegde magistraat, operationeel kan worden ingezet in een strafonderzoek. De meerwaarde en maatschappelijke noodzaak van de DFO liggen aldus in de continuïteit tussen de administratieve detectiefase en de strafrechtelijke opsporingsfase, waardoor tijd-, context- en expertiseverlies wordt beperkt en criminele vermogens sneller en doelgerichter kunnen worden aangepakt.

De afgebakende bevoegdheid, zijnde ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen, blijft trouw aan de al bestaande terminologie van het Wetboek van Strafvordering en de fiscale wetten. Aangezien de DFO optreedt ten aanzien van ernstige criminele inbreuken die verband houden met georganiseerde criminaliteit, wordt haar bevoegdheidskader gekoppeld aan bestaande begrippen die reeds in de rechtsorde verankerd zijn en waarvan de verenigbaarheid met de grondwettelijke beginselen reeds door het Grondwettelijk Hof werd onderzocht (GWH, 05.02.2015, nr. 13/2015; GWH, 26.03.2015, nr. 41/2015). Zo oordeelde het Grondwettelijk Hof dat het gebruik van de terminologie “ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd” het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel niet schendt. Het Hof benadrukt dat strafbepalingen voldoende duidelijk en voorzienbaar moeten zijn, maar dat dit beginsel niet uitsluit dat de wetgever aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent, gelet op het algemene karakter van de wet en de variatie aan feitelijke situaties. Het Hof stelt vast dat de betrokken bepalingen geen nieuwe strafbaarstelling creëren, maar enkel een strafverzwaring voorzien voor gedrag waarvan de strafbaarheid reeds vaststaat. De rechter wordt daarbij niet gemachtigd om autonoom strafbaarstellingen te bepalen, maar kan worden belast

relevant des compétences de la DIF. Leurs contributions restent toutefois limitées à une expertise personnelle, détachées de l’administration fiscale. Ils n’ont plus accès aux données dont dispose le SPF Finances et sont souvent impliqués dans des dossiers qui dépassent le cadre de la criminalité organisée et de la fraude fiscale grave, organisée ou non.

Afin de répondre à la préoccupation de l’Autorité de protection des données (ci-après APD), les missions de la DIF et de la CTIF sont clairement distinguées: dans le cadre de sa large mission légale en matière de lutte contre le blanchiment, la CTIF reçoit et analyse des déclarations ainsi que d’autres informations prévues par la loi et communique les données pertinentes aux autorités judiciaires, sans toutefois accomplir elle-même d’actes d’enquête pénale, tandis que la DIF, dans un cadre matériel de compétence plus limité en matière de fraude fiscale grave, organisée ou non, et des infractions de blanchiment qui en découlent, effectue des analyses de signaux à caractère fiscal, financier et fondées sur les données et peut, sous l’autorité et la direction du magistrat compétent, être mobilisée de manière opérationnelle dans le cadre d’une enquête pénale. La valeur ajoutée et la nécessité sociétale de la DIF résident ainsi dans la continuité entre la phase administrative de détection et la phase d’enquête pénale, ce qui permet de limiter les pertes de temps, de contexte et d’expertise et de cibler plus rapidement et plus efficacement les avoirs criminels.

La compétence délimitée, à savoir la fraude fiscale grave, organisée ou non, ou l’infraction de blanchiment qui en découle, reste fidèle à la terminologie existante du Code d’instruction criminelle et des lois fiscales. Étant donné que la DIF intervient à l’égard d’infractions graves liées à la criminalité organisée, son cadre de compétence est rattaché à des notions existantes déjà consacrées dans l’ordre juridique et dont la compatibilité avec les principes constitutionnels a déjà été examinée par la Cour constitutionnelle (C.const., 5 février 2015, n° 13/2015; C.const., 26 mars 2015, n° 41/2015). La Cour constitutionnelle a ainsi estimé que l’utilisation de la terminologie “fraude fiscale grave, organisée ou non” ne violait pas le principe de légalité pénale. La Cour souligne que les dispositions pénales doivent être suffisamment claires et prévisibles, mais que ce principe n’exclut pas que le législateur accorde au juge un pouvoir d’appréciation, compte tenu du caractère général de la loi et de la diversité des situations factuelles. La Cour constate que les dispositions en cause ne créent pas de nouvelle infraction, mais prévoient uniquement une aggravation de la peine pour un comportement dont le caractère punissable est déjà établi. Le juge n’est pas habilité à déterminer de manière autonome les infractions pénales, mais peut être chargé d’apprécier le degré de gravité sur la base d’éléments objectifs, en tenant compte des

met de beoordeling van de graad van ernst op basis van objectieve elementen, rekening houdend met de concrete omstandigheden van de zaak en met de strafrechtelijke regel van beperkende interpretatie. Bijgevolg is het gebruik van het begrip verenigbaar met de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7.1 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 15 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten. De maatschappelijke relevantie werd ook al benadrukt en gekaderd bij de invoering van deze terminologie door de wet van 15 juli 2013 houdende dringende bepalingen inzake fraudebestrijding.

Deze term “ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd” kreeg bijkomend vorm door de uitwerking van onder meer de wet van 5 mei 2019 houdende diverse bepalingen in strafzaken en inzake erediensten, en tot wijziging van de wet van 28 mei 2002 betreffende de euthanasie en van het Sociaal Strafwetboek. De DFO volgt dit strafrechtelijk begrip en zal aan dezelfde criteria worden onderworpen zoals opgenomen in het koninklijk besluit van 9 februari 2020 tot uitvoering van artikel 29, § 4, Sv., dat de uitvoering van het Una Via-overleg tussen de fiscus en het Openbaar Ministerie regelt. De uiteenzetting van deze criteria en de afgebakende bevoegdheid wordt in de specifieke artikelen verder toegelicht.

Het nieuwe Strafwetboek verwijst ook naar de term “ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd” in artikel 54 van de wet van 29 februari 2024 tot invoering van boek I van het Strafwetboek dat de verruimde verbeurdverklaring beschrijft.

TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

TITEL 1

Algemene bepalingen

Artikel 1

Overeenkomstig artikel 83 van de Grondwet preciseert dit artikel dat het ontwerp een aangelegenheid betreft bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

Dit artikel voorziet in een definitie van de begrippen die in dit wetsontwerp worden gebruikt.

1° behoeft geen verdere toelichting.

circonstances concrètes de l’affaire et de la règle pénale d’interprétation restrictive. Par conséquent, l’utilisation de ce concept est compatible avec les articles 12 et 14 de la Constitution, lus en combinaison avec l’article 7.1 de la Convention européenne des droits de l’homme et l’article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Sa pertinence sociale avait déjà été soulignée et encadrée lors de l’introduction de cette terminologie par la loi du 15 juillet 2013 portant des dispositions urgentes en matière de lutte contre la fraude.

Cette notion de “fraude fiscale grave, organisée ou non” a été davantage précisée, notamment à travers la loi du 5 mai 2019 portant des dispositions diverses en matière pénale et en matière de cultes, et modifiant la loi du 28 mai 2002 relative à l’euthanasie et le Code pénal social. La DIF se conforme à cette notion de droit pénal et sera soumise aux mêmes critères que ceux fixés dans l’arrêté royal du 9 février 2020 portant exécution de l’article 29, § 4, du C.I.cr., qui organise la mise en œuvre de la concertation Una Via entre l’administration fiscale et le Ministère Public. La présentation de ces critères et de la compétence délimitée est détaillée plus loin dans les articles spécifiques.

Le nouveau Code pénal renvoie également à la notion de “fraude fiscale grave, organisée ou non” au sein de l’article 54 de la loi du 29 février 2024 introduisant le livre I[er] du Code pénal, qui décrit la confiscation élargie.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

TITRE 1ER

Dispositions générales

Article 1er

Conformément à l’article 83 de la Constitution, cet article précise que le projet concerne une matière visée à l’article 74 de la Constitution.

Art. 2

Cet article prévoit une définition des notions utilisées dans le présent projet de loi.

1° ne nécessite aucune explication supplémentaire.

2° Dit artikel definieert de notie van “bevoegde magistraat”: de bevoegde magistraat van het Openbaar Ministerie, het Europees Openbaar Ministerie of de onderzoeksrechter onder wiens gezag en leiding het opsporingsonderzoek of het gerechtelijk onderzoek wordt gevoerd. Het dient vooral samengelezen te worden met artikelen 7 tot 9 van dit wetsontwerp. De DFO kan ingezet worden op het verzoek van de gerechtelijke instanties, aangezien zowel het Openbaar Ministerie, het Europees Openbaar Ministerie als de onderzoeksrechter de leiding en het gezag kunnen uitoefenen over het strafonderzoek waarin een DFO agent kan worden betrokken of aangestuurd. Deze ruime formulering biedt de gerechtelijke overheden de nodige flexibiliteit, onder meer in het kader van de oprichting van een financiële sectie van het federaal parket, om een beroep te kunnen doen op een DFO agent, zonder de DFO in de wet te beperken tot één specifieke gerechtelijke overheid. Dit is essentieel om de georganiseerde criminaliteit zo breed, flexibel en efficiënt mogelijk te kunnen bestrijden. De bevoegde magistraat van het Openbaar Ministerie bedoeld in huidig artikel kan de procureur des Konings, de arbeidsauditeur, de federale procureur of de procureur-generaal zijn, elk handelend in het kader van zijn bevoegdheden. Het College van procureurs-generaal is daarbij de uitgelezen instantie om, na overleg met de administrateur-generaal van de Algemene Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie, aan de hand van richtlijnen van opsporingsbeleid ten aanzien van het Openbaar Ministerie en de federale gerechtelijke politie de samenwerking met de DFO agenten in strafonderzoeken te verfijnen en een correcte en doelmatige inzet ervan te garanderen.

3° De dagelijkse leiding en de kantoren van de DFO zullen zich bevinden binnen de structuur van de FOD Financiën, meer bepaald als een afzonderlijke directie binnen de AABBI. Aangezien financiële expertise noodzakelijk is in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit, zal de DFO agent een ambtenaar van de FOD Financiën zijn die wordt benoemd of aangewezen. Zo wordt een directe en langdurige expertise gegarandeerd door middel van benoeming of aanwijzing van de DFO agent.

4° De fiscus beschikt over fiscale gegevens die efficiënter en beter benut moeten worden in de strijd tegen ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, die in het bijzonder verweven is met de georganiseerde criminaliteit. Deze vormen van criminaliteit blijven lonend omdat criminele opbrengsten nog te vaak kunnen worden witgewassen en na een veroordeling niet kunnen worden gerecupereerd, aangezien zij veelal reeds aan het vermogen van de criminele organisatie zijn onttrokken of buiten het bereik van de Belgische Staat worden gehouden door allerhande complexe legale en illegale financiële structuren.

2° Cet article définit la notion de “magistrat compétent”: le magistrat compétent du ministère public, le Parquet européen ou le juge d’instruction sous l’autorité et la direction duquel l’information ou l’instruction sont menées. Il doit principalement être lu en combinaison avec les articles 7 à 9 du présent projet de loi. La DIF peut être mobilisée à la demande des instances judiciaires, étant donné que le ministère public, le Parquet européen ainsi que le juge d’instruction pourront exercer la direction et l’autorité sur l’enquête pénale dans laquelle un agent DIF peut être impliqué ou engagé. Cette formulation large offre aux autorités judiciaires la flexibilité nécessaire, notamment dans le cadre de la création de la section financière du parquet fédéral pour pouvoir faire appel à un agent de la DIF, sans limiter la DIF par la loi à une autorité judiciaire spécifique. Cela est essentiel pour lutter contre la criminalité organisée de la manière la plus large, flexible et efficace possible. Le magistrat compétent du ministère public visé au présent article peut être le procureur du Roi, l’auditeur du travail, le procureur fédéral ou le procureur général, chacun agissant dans le cadre de ses compétences. Le Collège des procureurs généraux constitue en ce sens l’instance la mieux placée pour, après concertation avec l’Administrateur général de l’Inspection spéciale des Impôts, prévoir des directives en matière de politique de recherche applicables au ministère public et à la police judiciaire fédérale, afin d’affiner la coopération avec les agents DIF dans les enquêtes pénales et de garantir une affectation correcte et efficace de ceux-ci.

3° La direction quotidienne et les bureaux de la DIF seront intégrés dans la structure du SPF Finances, plus précisément en tant que direction distincte au sein de l’AGISI. Étant donné que l’expertise financière est indispensable dans la lutte contre la criminalité organisée, l’agent DIF sera un fonctionnaire du SPF Finances, nommé ou affecté. Cela garantit une expertise directe et durable grâce à la nomination ou l’affectation de l’agent DIF.

4° L’administration fiscale dispose de données fiscales qui doivent être utilisées plus efficacement et de manière optimale dans la lutte contre la fraude fiscale grave, organisée ou non, laquelle est particulièrement liée à la criminalité organisée. Ces formes de criminalité restent profitables parce que les produits de la criminalité peuvent encore trop souvent être blanchis et échappent à la récupération après condamnation, étant fréquemment soustraits au patrimoine de l’organisation criminelle ou maintenus hors de portée de l’État belge au moyen de structures financières légales et illégales complexes.

Het ontbreken van bepaalde financiële gegevens, evenals het gebrek aan een adequate verwerking ervan door medewerkers met het juiste competentieprofiel, vormt een belangrijk knelpunt om criminelen daadwerkelijk te raken waar het pijn doet: in hun portefeuille. De DFO zal binnen haar wettelijk kader een sleutelrol vervullen als partner van de gerechtelijke overheden en de politie. Zij zal de financiële gegevens beter kunnen benutten en inzetten in de strijd tegen ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, die in het bijzonder verweven is met de georganiseerde criminaliteit. De DFO bouwt voort op de bestaande expertise van de AABBI inzake het verzamelen, verwerken en analyseren van fiscale gegevens. De DFO zal, binnen haar wettelijke opdracht, de toepasselijke rechtsgronden en de toegekende toegangsrechten, toegang kunnen krijgen tot de gegevens in het fiscaal patrimonium die voor een concrete verwerking noodzakelijk en proportioneel zijn.

De signaalanalyse vormt een voorbereidende administratieve opdracht binnen de FOD Financiën, gericht op de detectie en oriënterende beoordeling van feiten die een misdrijf van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of een daaruit voortvloeiend misdrijf van witwassen kunnen uitmaken. Deze analyse berust uitsluitend op gegevens uit het fiscaal patrimonium. Dit omvat de gegevens waarover de FOD Financiën rechtmatig beschikt en waartoe de DFO agent rechtmatig toegang heeft, met inbegrip van gegevens uit externe gegevensbronnen als bedoeld in artikel 2, 6°, onder de voorwaarden van artikel 4, § 3.

In lijn met het advies van de GBA is het niet aangewezen om alle concrete risico-indicatoren, selectiecriteria, drempelwaarden en detectiemethodieken openbaar te maken. Het betreft operationele technieken voor fraudedetectie waarvan de bekendmaking de effectiviteit van de controles in het gedrang zou brengen. Van de DFO kan redelijkerwijze niet worden verwacht dat zij haar detectieregels en analysemethoden publiek bekendmaakt. Hierdoor zouden criminelen immers in staat worden gesteld hun gedrag af te stemmen op de gekende detectiecriteria en deze te omzeilen. De analysemethoden zijn in hoofdzaak transactioneel van aard. De signaalanalyse is gericht op het identificeren van objectieve risico-indicatoren op basis van fiscale gegevens, patrimoniale gegevens, financiële gegevens, economische en boekhoudkundige gegevens en andere beschikbare gegevens en bronnen. Deze analysemethoden hebben niet tot doel een inbreuk vast te stellen, maar om dossiers met een verhoogd frauderisico te detecteren voor verdere beoordeling.

Elk van de volgende voorbeelden kan een belangrijke link vormen met georganiseerde criminaliteit en wordt

L'absence de certaines données financières, ainsi que le défaut de traitement adéquat de celles-ci par des collaborateurs disposant du profil de compétences approprié, constitue un obstacle majeur pour atteindre effectivement les criminels là où cela leur fait mal: leur portefeuille. Dans le cadre légal qui lui est applicable, la DIF jouera un rôle clé en tant que partenaire des autorités judiciaires et des services de police. Elle pourra mieux exploiter et mobiliser les données financières dans la lutte contre la fraude fiscale grave, organisée ou non, qui est particulièrement imbriquée dans la criminalité organisée. La DIF s'appuie sur l'expertise existante de l'AGISI en matière de collecte, de traitement et d'analyse de données fiscales. Dans le cadre de sa mission légale, des bases juridiques applicables et des droits d'accès qui lui sont attribués, la DIF pourra accéder aux données relevant du patrimoine fiscal, pour autant que ces données soient nécessaires et proportionnées au traitement concret envisagé.

L'analyse de signaux constitue une mission administrative préparatoire au sein du SPF Finances, visant à détecter et à apprécier, à titre exploratoire, des faits susceptibles de constituer une infraction de fraude fiscale grave, organisée ou non, ou une infraction de blanchiment qui en découle. Cette analyse repose exclusivement sur des données relevant du patrimoine fiscal. Celui-ci comprend les données dont le SPF Finances dispose légalement et auxquelles l'agent DIF a légalement accès, y compris les données issues de sources de données externes au sens de l'article 2, 6°, dans les conditions prévues à l'article 4, § 3.

Conformément à l'avis de l'Autorité de protection des données, il n'est pas indiqué de rendre publics l'ensemble des indicateurs de risque concrets, des critères de sélection, des seuils et des méthodes de détection. Il s'agit de techniques opérationnelles de détection de la fraude dont la divulgation compromettrait l'efficacité des contrôles. Il ne peut raisonnablement être attendu de la DIF qu'elle rende publiques ses règles de détection et ses méthodes d'analyse. Une telle divulgation permettrait en effet aux criminels d'adapter leur comportement aux critères de détection connus et de les contourner. Les méthodes d'analyse présentent essentiellement un caractère transactionnel. L'analyse de signaux vise à identifier des indicateurs de risque objectifs sur la base de données fiscales, patrimoniales, financières, économiques et comptables, ainsi que d'autres données et sources disponibles. Ces méthodes d'analyse n'ont pas pour objectif de constater une infraction, mais de détecter des dossiers présentant un risque accru de fraude en vue d'une appréciation ultérieure.

Chacun de ces exemples peut présenter un lien important avec la criminalité organisée et être notamment

onder andere aangewend om illegale gelden verder te verrijken, illegale gelden in het legale circuit te integreren en zo de vruchten te plukken of deze buiten het bereik van de Belgische Staat te houden.

Carrouselfraude (btw-fraude): Bij de detectie van mogelijke carrouselfraude worden onder meer patronen onderzocht waarbij ondernemingen aanzienlijke intracommunautaire verwervingen verrichten zonder dat hiermee overeenstemmende btw-aangiften of verschuldigde btw worden vastgesteld. De analyse brengt dergelijke discrepanties tussen transactiestromen en fiscale aangiften aan het licht.

Trade-Based Money Laundering (TBML): Voor de detectie van mogelijke TBML-constructies wordt gekeken naar combinaties van risicofactoren, zoals bepaalde rechtsvormen, ondernemingen actief in arbeidsintensieve sectoren, uitzonderlijk hoge omzetten in verhouding tot de aangegeven btw-activiteiten, of aanwijzingen van buitenlandse aankopen die niet in overeenstemming lijken met de beschikbare fiscale gegevens. De analyse richt zich op het identificeren van anomalieën en ongebruikelijke economische patronen.

E-commercefraude: Bij de detectie van mogelijke e-commercefraude worden belangrijke handels- of betalingsstromen gekoppeld aan informatie en fraudekwalificaties die afkomstig zijn van nationale en internationale partnerdiensten. Door deze gegevens te kruisen kunnen risicovolle transacties of actoren sneller worden geïdentificeerd.

Frauduleuze btw-teruggaven: Voor de detectie van frauduleuze teruggaafmechanismen worden onder meer teruggaafaanvragen geanalyseerd die afkomstig zijn van verschillende belastingplichtigen maar gebruikmaken van dezelfde bankrekeningnummers of vergelijkbare financiële infrastructuren. Daarnaast wordt nagegaan of de economische substantie en de feitelijke activiteit van de betrokken entiteiten overeenstemmen met de ingediende aangiften en beschikbare administratieve informatie.

In deze fase kan de agent enkel gegevens verzamelen, verwerken en beoordelen die binnen het fiscaal patrimonium beschikbaar zijn, zonder bijkomende onderzoeksbevoegdheden uit te oefenen die bestaan binnen de fiscale wetten. De signaalanalyse impliceert geen actieve medewerkingsverplichting van de belastingplichtige, noch van derden of andere overheden, en kan bijgevolg in geen geval worden beschouwd als een onderzoeksdaad in de zin van de fiscale wetgeving.

utilisé pour accroître davantage des fonds illicites, intégrer ceux-ci dans le circuit légal afin d'en tirer profit ou les maintenir hors de portée de l'État belge.

Fraude carrousel (fraude à la TVA): Dans le cadre de la détection d'une éventuelle fraude carrousel, sont notamment analysés des schémas dans lesquels des entreprises réalisent d'importantes acquisitions intracommunautaires sans que des déclarations à la TVA correspondantes ou de la TVA due ne soient constatées. L'analyse met ainsi en évidence de telles discordances entre les flux de transactions et les déclarations fiscales.

Trade-Based Money Laundering (TBML): Pour la détection d'éventuels montages de TBML, l'analyse porte sur des combinaisons de facteurs de risque, tels que certaines formes juridiques, des entreprises actives dans des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, des chiffres d'affaires exceptionnellement élevés au regard des activités déclarées en matière de TVA ou encore des indices d'achats effectués à l'étranger qui ne semblent pas correspondre aux données fiscales disponibles. L'analyse vise à identifier des anomalies et des schémas économiques inhabituels.

Fraude au commerce électronique: Dans le cadre de la détection d'une éventuelle fraude au commerce électronique, des flux commerciaux ou de paiements importants sont mis en relation avec des informations et des qualifications de fraude provenant de services partenaires nationaux et internationaux. Le croisement de ces données permet d'identifier plus rapidement des transactions ou des acteurs présentant un risque accru.

Remboursements frauduleux de TVA: Pour la détection de mécanismes frauduleux de remboursement, sont notamment analysées les demandes de remboursement introduites par différents assujettis mais utilisant les mêmes numéros de compte bancaire ou des infrastructures financières similaires. Il est en outre vérifié si la substance économique et l'activité réelle des entités concernées correspondent aux déclarations introduites et aux informations administratives disponibles.

À ce stade, l'agent ne peut que collecter, traiter et apprécier les données disponibles au sein du patrimoine fiscal, sans exercer les compétences d'investigation supplémentaires prévues par les lois fiscales. L'analyse de signaux n'implique aucune obligation de coopération active dans le chef du contribuable, de tiers ou d'autres autorités publiques et ne peut dès lors, en aucun cas, être considérée comme un acte d'investigation au sens de la législation fiscale.

Om de multidisciplinaire aanpak, de daadkracht en de efficiëntie van deze opdracht te versterken, zal de DFO als aanvulling op de signaalanalyse informatie kunnen uitwisselen met de CFI. De informatie-uitwisseling kan bijdragen tot een betere afstemming en kan het risico op onnodige of inhoudelijk overlappende meldingen beperken, zonder afbreuk te doen aan de eigen wettelijke meldings- en mededelingsverplichtingen van de DFO en de CFI.

5° Het begrip "fiscaal patrimonium" wordt in dit wetsontwerp uitsluitend gedefinieerd voor de toepassing van de opdrachten en bevoegdheden van de DFO. Het heeft een functionele draagwijdte en dient ter afbakening van de gegevens en gegevensbronnen waarvan de DFO binnen haar wettelijke opdrachten gebruik kan maken. Deze definitie wijzigt of verruimt de bestaande opdrachten, toegangsrechten of bevoegdheden van de Federale Overheidsdienst Financiën of van enige andere dienst, administratie of directie niet. Zij verleent de DFO evenmin een algemene of onbeperkte toegang tot alle gegevens waarover de Federale Overheidsdienst Financiën beschikt.

Het fiscaal patrimonium omvat, binnen de grenzen van artikel 2, 5°, de gegevens waarover de Federale Overheidsdienst Financiën rechtmatig beschikt en waartoe de DFO agent rechtmatig toegang heeft. Het omvat eveneens gegevens uit publiek toegankelijke bronnen die binnen de wettelijke opdracht van de DFO rechtmatig kunnen worden geraadpleegd, alsook gegevens uit niet-publiek toegankelijke externe gegevensbronnen die overeenkomstig artikel 2, 6°, en onder de voorwaarden van artikel 4, § 3, kunnen worden verwerkt. Uit deze gegevens en gegevensbronnen kan de DFO agent, binnen zijn toegangsrechten en de grenzen van de wettelijke opdrachten van de DFO, uitsluitend een doelgebonden, noodzakelijke en proportionele selectie maken voor de uitvoering van een signaalanalyse.

Tot de publiek toegankelijke bronnen behoren onder meer openbare registers, officiële publicaties en vrij toegankelijke websites. Voorbeelden zijn het *Belgisch Staatsblad*, publiek toegankelijke jaarrekeningen op de website van de Nationale Bank van België en het dataportaal van de FSMA met lijsten van inschrijvingen, vergunningen en registraties. Deze bronnen maken rechtstreeks deel uit van het fiscaal patrimonium voor zover zij binnen de wettelijke opdracht van de DFO rechtmatig worden geraadpleegd en verwerkt.

Wat de interne gegevens betreft, gaat het om gegevens die de Federale Overheidsdienst Financiën rechtmatig heeft verkregen of verwerkt op grond van de bijzondere wettelijke bepalingen die zijn wettelijke

Afin de renforcer l'approche multidisciplinaire, l'efficacité et la capacité d'action liées à cette mission, la DIF pourra, en complément de l'analyse administrative des signaux, échanger des informations avec la CTIF. L'échange d'informations peut contribuer à une meilleure coordination et limiter le risque de signalements inutiles ou se chevauchant sur le fond, sans préjudice des obligations légales propres de signalement et de communication de la DIF et de la CTIF.

5° La notion de "patrimoine fiscal" est définie dans le présent projet de loi exclusivement pour l'application des missions et compétences de la DIF. Elle a une portée fonctionnelle et sert à délimiter les données et les sources de données dont la DIF peut faire usage dans le cadre de ses missions légales. Cette définition ne modifie ni n'élargit les missions existantes, les droits d'accès ou les compétences du Service Public Fédéral Finances ou de tout autre service, administration ou direction. Elle ne confère pas davantage à la DIF un accès général ou illimité à l'ensemble des données dont dispose le Service Public Fédéral Finances.

Le patrimoine fiscal comprend, dans les limites de l'article 2, 5°, les données dont le Service public fédéral Finances dispose légalement et auxquelles l'agent DIF a légalement accès. Il comprend également les données issues de sources accessibles au public qui peuvent être consultées légalement dans le cadre de la mission légale de la DIF, ainsi que les données issues de sources de données externes non accessibles au public qui peuvent être traitées conformément à l'article 2, 6°, et dans les conditions prévues à l'article 4, § 3. À partir de ces données et sources de données, l'agent DIF ne peut effectuer, dans les limites de ses droits d'accès et des missions légales de la DIF, qu'une sélection liée à une finalité déterminée, nécessaire et proportionnée pour l'exécution d'une analyse de signaux.

Les sources accessibles au public comprennent notamment les registres publics, les publications officielles et les sites internet librement accessibles. À titre d'exemples peuvent être cités le *Moniteur belge*, les comptes annuels accessibles au public sur le site de la Banque nationale de Belgique et le portail de données de la FSMA contenant les listes d'inscriptions, d'autorisations et d'enregistrements. Ces sources relèvent directement du patrimoine fiscal pour autant qu'elles soient consultées et traitées légalement dans le cadre de la mission légale de la DIF.

En ce qui concerne les données internes, il s'agit des données que le Service Public Fédéral Finances a légalement obtenues ou traitées sur la base des dispositions légales particulières régissant ses missions

opdrachten regelen, gelezen in samenhang met artikel 3 van de wet van 3 augustus 2012 houdende bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens door de Federale Overheidsdienst Financiën in het kader van zijn opdrachten. Dit komt overeen met de invulling die het Hof van Cassatie aan het begrip "gemeenschappelijk patrimonium van alle fiscale administraties" heeft gegeven (Cass. 29 april 1994 (F.2010.N.). Volgens het Hof van Cassatie betreft het alle inlichtingen die de FOD Financiën bekomt in het raam van zijn normale ambtsuitoefening. De verwerking van deze gegevens binnen het datawarehouse van de Federale Overheidsdienst Financiën gebeurt overeenkomstig artikel 5 van de wet van 3 augustus 2012.

Het fiscaal patrimonium duidt op een afgebakend en wettelijk gebruik van de brongegevens voor de wettelijke opdracht van de DFO in het kader van de strijd tegen georganiseerde criminaliteit die een ernstige inbreuk begaat op onze maatschappelijke waarden en een actueel probleem vormt waarop kordaat en krachtig gereageerd moet kunnen worden.

De verwerking van gegevens in het kader van een strafrechtelijk onderzoek blijft onderworpen aan het afzonderlijke wettelijke regime dat op die fase van toepassing is en onder andere wordt beschreven in deze kaderwet. Opsporingshandelingen die de verwerking van het fiscaal patrimonium vereisen, vallen onder de geldende regels van het strafrecht rekening houdende met de specifieke opdracht en het wettelijke kader van de DFO. De DFO agent zal dus nog steeds het fiscaal patrimonium kunnen gebruiken maar moet rekening houden met de voorwaarden zoals beschreven in deze kaderwet en in het Sv.

6° Het begrip "externe gegevensbronnen" omvat zowel publieke gegevensbronnen als gegevensbronnen die op grond van een geldige licentie, overeenkomst of andere rechtmatige toegangstitel kunnen worden geraadpleegd en die zich buiten het datawarehouse van de Federale Overheidsdienst Financiën bevinden.

De definitie creëert geen algemene bevoegdheid om gegevens uit externe gegevensbronnen te verzamelen en verleent de DFO evenmin een onbeperkte toegang tot gegevens die zich buiten het datawarehouse van de Federale Overheidsdienst Financiën bevinden. De loutere beschikbaarheid of toegankelijkheid van een gegevensbron volstaat niet om de daarin opgenomen gegevens voor iedere signaalanalyse te verwerken. De verwerking moet steeds binnen de wettelijke opdrachten van de DFO vallen, noodzakelijk en proportioneel zijn voor de concrete signaalanalyse en plaatsvinden met naleving van de toepasselijke gebruiksbeperkingen en, in voorkomend geval, de contractuele voorwaarden.

légales, lues conjointement avec l'article 3 de la loi du 3 août 2012 portant dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel réalisés par le Service public fédéral Finances dans le cadre de ses missions. Cela correspond à l'interprétation que la Cour de cassation a donnée de la notion de "patrimoine commun de toutes les administrations fiscales" (Cass., 29 avril 1994, F.2010.N.). Selon la Cour de cassation, cette notion vise l'ensemble des renseignements que le SPF Finances obtient dans le cadre de l'exercice normal de ses missions. Le traitement de ces données au sein du datawarehouse du Service Public Fédéral Finances s'effectue conformément à l'article 5 de la loi du 3 août 2012.

Le patrimoine fiscal renvoie à une utilisation délimitée et légalement encadrée des données sources pour la mission légale de la DIF dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée, qui porte gravement atteinte à nos valeurs sociétales et constitue un problème actuel auquel il doit pouvoir être répondu de manière ferme et efficace.

Le traitement de données dans le cadre d'une enquête pénale demeure soumis au régime légal distinct applicable à cette phase et décrit notamment dans le présent projet de loi-cadre. Les actes d'enquête nécessitant le traitement du patrimoine fiscal relèvent des règles applicables en matière pénale, compte tenu de la mission spécifique et du cadre légal de la DIF. L'agent DIF pourra donc continuer à utiliser le patrimoine fiscal, mais devra respecter les conditions prévues par le présent projet de loi-cadre et dans le C.I.cr.

6° La notion de "sources de données externes" comprend tant les sources de données publiques que les sources de données qui peuvent être consultées sur la base d'une licence valable, d'une convention ou d'un autre titre d'accès légitime et qui se trouvent en dehors du datawarehouse du Service public fédéral Finances.

La définition ne crée aucune compétence générale permettant de collecter des données provenant de sources de données externes et ne confère pas davantage à la DIF un accès illimité aux données qui se trouvent en dehors du datawarehouse du Service public fédéral Finances. La seule disponibilité ou accessibilité d'une source de données ne suffit pas pour permettre le traitement des données qu'elle contient dans le cadre de toute analyse de signaux. Le traitement doit toujours s'inscrire dans le cadre des missions légales de la DIF, être nécessaire et proportionné au regard de l'analyse de signaux concrète et respecter les restrictions d'utilisation applicables ainsi que, le cas échéant, les conditions contractuelles.

Het kan bijvoorbeeld gaan om een publieke bron, zoals een openbaar register of een officiële publicatie, of om een commerciële databank waarvoor de Federale Overheidsdienst Financiën en bijgevolg de DFO over een geldige licentie, overeenkomst of andere rechtmatige toegangstitel beschikt, zoals Moody's. De concrete voorwaarden voor de verwerking van gegevens uit al deze externe gegevensbronnen worden bepaald in artikel 4, § 3. Hun verwerking blijft onderworpen aan de vereisten inzake rechtmatigheid, doelbinding, noodzakelijkheid, proportionaliteit, minimale gegevensverwerking en gegevenskwaliteit.

7° Ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, bepaalt de materiële grens van de opdrachten en bevoegdheden van de DFO. Zij bakent af voor welke feiten de DFO effectief bevoegd is. Ernstige fiscale fraude wordt bestraft met straffen van niveau 3 terwijl gewone fiscale fraude wordt bestraft met straffen van niveau 2. Zoals eerder omschreven in deze toelichting heeft het Grondwettelijk Hof reeds positief geoordeeld over de voorzienbaarheid van deze term in het kader van zijn reikwijdte in strafrechtelijke context. Bijgevolg moet aangenomen worden dat de acceptatie van dit begrip in het kader van de voorzienbaarheid van een effectieve straf een zwaarwichtiger gevolg heeft en ingrijpender is op het leven van een betrokken persoon dan de reikwijdte van deze term om te bepalen of de DFO al dan niet bevoegd is om haar wettelijke opdracht en bevoegdheid uit te oefenen.

De omschrijving sluit aan bij de terminologie van de fiscale strafbepalingen en het Wetboek van Strafvordering, en past bijgevolg in de logica van de DFO om als misdaadbestrijder betrokken te worden in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit. De DFO beoordeelt tijdens de voorafgaande administratieve fase of de feiten mogelijk binnen haar opdracht vallen, zonder vooruit te lopen op de beoordeling door de bevoegde gerechtelijke autoriteiten. Daarbij gelden de criteria vastgesteld overeenkomstig artikel 29, § 4, van het Wetboek van Strafvordering.

De criteria zijn niet-cumulatief. Het volstaat dat ten minste één criterium is vervuld. Wanneer een criterium verschillende voorwaarden bevat, moeten die evenwel gezamenlijk aanwezig zijn indien dit uit de formulering ervan volgt. Dit geldt in het bijzonder voor het eerste criterium, dat zowel het ernstige als het georganiseerde karakter van de feiten vereist.

De beoordeling verloopt in twee stappen. Eerst moet worden nagegaan of de feiten overeenkomstig de toepasselijke belastingwetten en uitvoeringsbesluiten een strafrechtelijke inbreuk kunnen uitmaken. Dit wil zeggen dat er indicaties moeten zijn dat de inbreuk met bedrieglijk

Il peut, par exemple, s'agir d'une source publique, telle qu'un registre public ou une publication officielle, ou d'une base de données commerciale pour laquelle le Service public fédéral Finances, et en conséquence la DIF, dispose d'une licence valable, d'une convention ou d'un autre titre d'accès légitime, telle que Moody's. Les conditions concrètes applicables au traitement des données issues de l'ensemble de ces sources de données externes sont fixées à l'article 4, § 3. Leur traitement demeure soumis aux exigences de licéité, de limitation des finalités, de nécessité, de proportionnalité, de minimisation des données et de qualité des données.

7° La fraude fiscale grave, organisée ou non, détermine la limite matérielle des missions et des compétences de la DIF. Elle délimite les faits pour lesquels la DIF est effectivement compétente. La fraude fiscale grave est punie de peines de niveau 3, tandis que la fraude fiscale ordinaire est punie de peines de niveau 2. Comme précisé précédemment dans le présent exposé, la Cour constitutionnelle s'est déjà prononcée favorablement sur le caractère prévisible de cette notion au regard de sa portée dans un contexte pénal. Il convient dès lors de considérer que l'acceptation de cette notion au regard de la prévisibilité d'une peine effective, qui emporte des conséquences plus lourdes et constitue une ingérence plus importante dans la vie de la personne concernée, vaut a fortiori lorsqu'il s'agit uniquement de déterminer si la DIF est compétente pour exercer les missions et les compétences que la loi lui confère.

La description s'inscrit dans la terminologie des dispositions pénales fiscales et du Code d'instruction criminelle et s'intègre, par conséquent, dans la logique selon laquelle la DIF est appelée à intervenir, en tant qu'acteur de la lutte contre la criminalité, dans le combat contre la criminalité organisée. Au cours de la phase administrative préalable, la DIF apprécie si les faits peuvent relever de sa mission, sans préjuger de l'appréciation qui appartient aux autorités judiciaires compétentes. Les critères fixés conformément à l'article 29, § 4, du Code d'instruction criminelle sont applicables à cet égard.

Les critères ne sont pas cumulatifs. Il suffit qu'au moins un critère soit rempli. Lorsqu'un critère comporte plusieurs conditions, celles-ci doivent toutefois être réunies conjointement lorsque cela découle de sa formulation. Tel est en particulier le cas du premier critère, qui exige à la fois le caractère grave et le caractère organisé des faits.

L'appréciation s'effectue en deux étapes. Il convient d'abord de vérifier si les faits peuvent constituer une infraction pénale conformément aux lois fiscales et aux arrêtés d'exécution applicables. Cela signifie qu'il doit exister des indications selon lesquelles l'infraction a été

opzet of met het oogmerk om te schaden is begaan. Een loutere fiscale onregelmatigheid of een interpretatiegeschil volstaat niet. Vervolgens moet worden vastgesteld dat ten minste één van de wettelijke criteria vervuld kan zijn.

Het eerste criterium betreft feiten die zowel ernstig als georganiseerd zijn. Het georganiseerde karakter veronderstelt het gebruik van complexe constructies of mechanismen, eventueel met een internationale dimensie. De ernst kan onder meer blijken uit het moedwillige, herhaalde of meervoudige karakter van de feiten, het aanmaken of gebruiken van valse stukken, de aanzienlijke omvang van de betrokken bedragen of het abnormale karakter van de verrichtingen. Deze elementen moeten steeds in hun onderlinge samenhang en in het licht van de concrete omstandigheden worden beoordeeld.

Het tweede criterium vereist ernstige aanwijzingen van een concrete samenhang met gemeenrechtelijke misdrijven met een ernstige financiële, economische, fiscale of sociale component, dan wel met ernstige elementen van corruptie.

Het derde criterium heeft betrekking op feiten waarvan de aard of omstandigheden redelijkerwijze doen vermoeden dat voor de verdere opsporing gerechtelijke handelingen met een dwangkarakter noodzakelijk kunnen zijn. Dit criterium heeft geen operationele betekenis. De DFO agent beslist niet over een dwangmaatregel, maar beoordeelt uitsluitend of de mogelijke noodzaak ervan uit concrete omstandigheden blijkt. De beslissing over een concrete maatregel komt uitsluitend toe aan de bevoegde gerechtelijke autoriteit en staat los van dit criterium. Mocht bijvoorbeeld blijken in het proces van de signaalanalyse dat de criminelen of de criminele organisatie zich bewust onvermogend aan het maken zijn, waardoor een snelle bevriezing of een snel beslag aangewezen is, dan kan dit worden beschouwd als een voorbeeld dat binnen dit criterium valt aangezien beslag een ingrijpende dwangmaatregel op het vermogen of de bezitting van een persoon, organisatie of rechtspersoon vormt.

Het vierde criterium vereist ernstige aanwijzingen dat de met de mogelijke fiscale inbreuk verbonden gelden, goederen of andere vermogensvoordelen rechtstreeks of onrechtstreeks dienen ter financiering van de activiteiten van een terroristische groep of criminele organisatie. Een algemene associatie met een sector, rechtsvorm, transactietype of geografisch gebied volstaat niet.

De beoordeling door de DFO agent heeft uitsluitend een voorlopig en oriënterend karakter. Zij moet berusten op concrete, relevante en controleerbare elementen. De DFO agent spreekt zich niet definitief uit over het bestaan

commise avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire. Une simple irrégularité fiscale ou un différend d'interprétation ne suffit pas. Il convient ensuite de constater qu'au moins un des critères légaux peut être rempli.

Le premier critère concerne des faits qui sont à la fois graves et organisés. Le caractère organisé suppose le recours à des constructions ou mécanismes complexes, éventuellement dotés d'une dimension internationale. La gravité peut notamment résulter du caractère intentionnel, répété ou multiple des faits, de l'établissement ou de l'usage de faux documents, de l'ampleur considérable des montants concernés ou du caractère anormal des opérations. Ces éléments doivent toujours être appréciés dans leur interaction et à la lumière des circonstances concrètes.

Le deuxième critère requiert des indices sérieux d'un lien concret avec des infractions de droit commun comportant une composante financière, économique, fiscale ou sociale grave, ou avec des éléments sérieux de corruption.

Le troisième critère porte sur des faits dont la nature ou les circonstances permettent raisonnablement de supposer que la poursuite de l'enquête pourrait nécessiter l'accomplissement d'actes judiciaires présentant un caractère coercitif. Ce critère n'a pas de portée opérationnelle. L'agent DIF ne décide pas d'une mesure de contrainte, mais apprécie exclusivement si la nécessité éventuelle d'une telle mesure ressort de circonstances concrètes. La décision relative à une mesure concrète relève exclusivement de l'autorité judiciaire compétente et est indépendante de ce critère. À titre d'exemple, s'il ressort du processus d'analyse de signaux que des criminels ou une organisation criminelle organisent sciemment leur insolvabilité, de sorte qu'un gel rapide des avoirs ou une saisie paraît indiqué, cette situation peut relever de ce critère, dès lors qu'une saisie constitue une mesure de contrainte particulièrement intrusive portant sur le patrimoine ou les biens d'une personne, d'une organisation ou d'une personne morale.

Le quatrième critère requiert des indices sérieux selon lesquels les fonds, biens ou autres avantages patrimoniaux liés à l'infraction fiscale possible servent directement ou indirectement au financement des activités d'un groupe terroriste ou d'une organisation criminelle. Une association générale avec un secteur, une forme juridique, un type de transaction ou une zone géographique ne suffit pas.

L'appréciation par l'agent DIF présente exclusivement un caractère provisoire et exploratoire. Elle doit reposer sur des éléments concrets, pertinents et contrôlables. L'agent DIF ne se prononce pas définitivement sur

van een misdrijf, de schuld van een persoon of de uiteindelijke strafrechtelijke kwalificatie. Die beoordeling behoort toe aan de bevoegde gerechtelijke autoriteiten en, in voorkomend geval, aan de strafrechter.

Deze functionele implicatie en opsomming is evenwel niet exhaustief en kan dat ook niet zijn. Fraudevormen evolueren voortdurend en criminelen passen hun werkwijzen aan in functie van nieuwe regelgeving, controles en technologische ontwikkelingen. Aangezien de DFO zal opereren in het strafrechtelijk landschap is het daarom noch realistisch, noch wenselijk om af te wijken van de terminologie die reeds gekend en gebruikt wordt in het Strafwetboek en Wetboek van Strafvordering door een nieuwe, afwijkende definitie op te nemen.

8° De bepaling, het uit ernstige fiscale fraude voortvloeiende misdrijf van witwassen, bakent af welke witwasmisdrijven binnen het materiële bevoegdheidskader van de DFO vallen. Niet ieder witwasmisdrijf of iedere vorm van vermogenscriminaliteit behoort tot haar bevoegdheid. Vereist is dat de zaken of vermogensvoordelen waarop de witwashandelingen bedoeld in de artikelen 502 en 503 van het Strafwetboek betrekking hebben, geheel of gedeeltelijk, rechtstreeks of onrechtstreeks, afkomstig kunnen zijn uit feiten die ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, als bedoeld in de bepaling onder 7°, kunnen uitmaken.

Het volstaat dat een deel van de betrokken zaken of vermogensvoordelen een voldoende concrete band kan vertonen met ernstige fiscale fraude. Wanneer vermogensvoordelen uit ernstige fiscale fraude vermengd zijn met opbrengsten uit andere misdrijven of met rechtmatig verkregen middelen, valt het daarmee samenhangende witwasmisdrijf bijgevolg binnen de bevoegdheid van de DFO, voor zover het fiscaal frauduleuze bestanddeel op basis van objectieve elementen kan worden vastgesteld of redelijkerwijze kan worden afgebakend. Het is niet vereist dat alle betrokken vermogensvoordelen uitsluitend uit ernstige fiscale fraude afkomstig kunnen zijn.

Deze gedeeltelijke fiscale herkomst verleent de DFO evenwel geen onbeperkte bevoegdheid ten aanzien van alle misdrijven waaruit het vermengde vermogen mogelijk afkomstig is. De bevoegdheid van de DFO betreft het witwasmisdrijf dat betrekking heeft op de geheel of gedeeltelijk uit ernstige fiscale fraude afkomstige zaken of vermogensvoordelen en, in voorkomend geval, de daarmee verbonden verrichtingen die noodzakelijk zijn om dat witwasmisdrijf te onderzoeken. Voor andere onderliggende misdrijven blijft een eigen wettelijke bevoegdheidsgrond vereist.

l'existence d'une infraction, la culpabilité d'une personne ou la qualification pénale finale. Cette appréciation appartient aux autorités judiciaires compétentes et, le cas échéant, au juge pénal.

Cette portée fonctionnelle et cette énumération ne sont toutefois pas exhaustives et ne peuvent l'être. Les formes de fraude évoluent constamment et les criminels adaptent leurs modes opératoires en fonction des nouvelles réglementations, des contrôles et des évolutions technologiques. Dès lors que la DIF opérera dans le domaine pénal, il n'est ni réaliste ni souhaitable de s'écarter de la terminologie déjà connue et utilisée dans le Code pénal et le Code d'instruction criminelle en introduisant une définition nouvelle et divergente.

8° La disposition relative à l'infraction de blanchiment qui découle de la fraude fiscale grave délimite les infractions de blanchiment qui relèvent du cadre matériel de compétence de la DIF. Toute infraction de blanchiment ou toute forme de criminalité patrimoniale ne relève pas de sa compétence. Il est requis que les biens ou avantages patrimoniaux auxquels se rapportent les actes de blanchiment visés aux articles 502 et 503 du Code pénal puissent provenir, en tout ou en partie, directement ou indirectement, de faits susceptibles de constituer une fraude fiscale grave, organisée ou non, au sens de la disposition visée au 7°.

Il suffit qu'une partie des biens ou avantages patrimoniaux concernés puisse présenter un lien suffisamment concret avec la fraude fiscale grave. Lorsque des avantages patrimoniaux provenant de la fraude fiscale grave sont mêlés à des produits issus d'autres infractions ou à des moyens obtenus légalement, l'infraction de blanchiment qui y est liée relève dès lors de la compétence de la DIF, pour autant que la composante fiscalement frauduleuse puisse être constatée sur la base d'éléments objectifs ou puisse être raisonnablement délimitée. Il n'est pas requis que l'ensemble des avantages patrimoniaux concernés puisse provenir exclusivement de la fraude fiscale grave.

Cette origine fiscale partielle ne confère toutefois pas à la DIF une compétence illimitée à l'égard de toutes les infractions dont le patrimoine mélangé pourrait provenir. La compétence de la DIF concerne l'infraction de blanchiment portant sur les biens ou avantages patrimoniaux provenant en tout ou en partie de la fraude fiscale grave et, le cas échéant, les opérations qui y sont liées et qui sont nécessaires à l'enquête relative à cette infraction de blanchiment. Pour les autres infractions sous-jacentes, une base de compétence légale propre demeure requise.

De bepaling voert geen nieuw witwasmisdrijf in en wijzigt evenmin de bestanddelen van de bestaande strafbaarstelling. Zij bepaalt uitsluitend wanneer een mogelijk witwasmisdrijf, wegens zijn voldoende band met ernstige fiscale fraude, onder de opdracht van de DFO kan vallen. De definitieve beoordeling van de strafrechtelijke kwalificatie, de herkomst van de vermogensvoordelen en de schuld van de betrokken personen komt toe aan de bevoegde gerechtelijke autoriteiten en, in voorkomend geval, aan de strafrechter.

De fiscale herkomst kan rechtstreeks of onrechtstreeks zijn. Een rechtstreekse herkomst kan aanwezig zijn wanneer de zaken of vermogensvoordelen onmiddellijk uit de ernstige fiscale fraude voortkomen. Een onrechtstreekse herkomst kan aanwezig zijn wanneer zij nadien zijn overgedragen, omgezet, vermengd, verhuld of opnieuw geïnvesteerd, onder meer via tussenpersonen, vennootschappen, financiële rekeningen of andere juridische of financiële structuren. Dergelijke verrichtingen verbreken de mogelijke band met de ernstige fiscale fraude niet.

De toepassing van deze definitie berust op een getrapte beoordeling aan de hand van drie objectieve wettelijke voorwaarden.

Ten eerste moeten er objectieve aanwijzingen bestaan dat de onderliggende feiten een fiscale strafrechtelijke inbreuk kunnen uitmaken waarbij het door de toepasselijke fiscale strafbepaling vereiste bijzondere opzet aanwezig kan zijn. Een loutere fiscale onregelmatigheid, materiële vergissing, nalatigheid of betwisting over de toepassing of interpretatie van de belastingwet volstaat niet.

Ten tweede moeten de feiten bovendien onder ten minste één van de criteria van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, bedoeld in de bepaling onder 7°, kunnen vallen. Het mogelijke bestaan van een fiscale strafrechtelijke inbreuk met bijzonder opzet volstaat op zichzelf dus niet. Ook de bijkomende wettelijke drempel van ernstige fiscale fraude moet vervuld kunnen zijn.

Ten derde moeten er objectieve aanwijzingen kunnen bestaan dat de wettelijke bestanddelen van een witwasmisdrijf aanwezig kunnen zijn. Er moet met name een mogelijke witwashandeling kunnen worden geïdentificeerd die betrekking heeft op zaken of vermogensvoordelen die geheel of gedeeltelijk, rechtstreeks of onrechtstreeks, uit de betrokken ernstige fiscale fraude afkomstig kunnen zijn.

Deze drie voorwaarden begrenzen de bevoegdheid van de DFO op objectieve en opeenvolgende wijze. De DFO kan haar bevoegdheid niet uitsluitend baseren op

La disposition n'instaure pas une nouvelle infraction de blanchiment et ne modifie pas davantage les éléments constitutifs de l'incrimination existante. Elle détermine exclusivement dans quels cas une infraction de blanchiment possible peut relever de la mission de la DIF en raison de son lien suffisant avec la fraude fiscale grave. L'appréciation définitive de la qualification pénale, de l'origine des avantages patrimoniaux et de la culpabilité des personnes concernées appartient aux autorités judiciaires compétentes et, le cas échéant, au juge pénal.

L'origine fiscale peut être directe ou indirecte. Une origine directe peut exister lorsque les biens ou avantages patrimoniaux proviennent immédiatement de la fraude fiscale grave. Une origine indirecte peut exister lorsqu'ils ont ensuite été transférés, convertis, mélangés, dissimulés ou réinvestis, notamment par l'intermédiaire de personnes interposées, de sociétés, de comptes financiers ou d'autres structures juridiques ou financières. De telles opérations ne rompent pas le lien possible avec la fraude fiscale grave.

L'application de cette définition repose sur une appréciation graduelle fondée sur trois conditions légales objectives.

Premièrement, il doit exister des indices objectifs selon lesquels les faits sous-jacents peuvent constituer une infraction pénale fiscale pour laquelle l'intention particulière requise par la disposition pénale fiscale applicable peut être présente. Une simple irrégularité fiscale, une erreur matérielle, une négligence ou une contestation relative à l'application ou à l'interprétation de la loi fiscale ne suffit pas.

Deuxièmement, les faits doivent en outre pouvoir relever d'au moins un des critères de fraude fiscale grave, organisée ou non, visés à la disposition reprise au 7°. L'existence possible d'une infraction pénale fiscale avec intention particulière ne suffit donc pas en soi. Le seuil légal supplémentaire de la fraude fiscale grave doit également pouvoir être rempli.

Troisièmement, il doit pouvoir exister des indices objectifs que les éléments constitutifs légaux d'une infraction de blanchiment sont susceptibles d'être réunis. Il doit notamment être possible d'identifier un acte de blanchiment portant sur des biens ou avantages patrimoniaux qui peuvent provenir, en tout ou en partie, directement ou indirectement, de la fraude fiscale grave concernée.

Ces trois conditions délimitent la compétence de la DIF de manière objective et successive. La DIF ne peut fonder sa compétence uniquement sur une présomption

een vermoeden van witwassen zonder voldoende bepaalde fiscale aanknoping. Omgekeerd volstaat ook het mogelijke bestaan van een fiscale inbreuk niet wanneer het bijzondere fiscale opzet, minstens één criterium van ernstige fiscale fraude of de mogelijke aanwezigheid van de bestanddelen van witwassen niet uit objectieve elementen kan blijken.

Wanneer criminele opbrengsten bijvoorbeeld via een onderneming in het legale economische verkeer worden gebracht, kan de DFO bevoegd zijn indien objectieve aanwijzingen bestaan dat daarbij bewust onjuiste fiscale aangiften, fictieve omzet, valse facturen of kunstmatige kosten worden gebruikt, deze feiten onder minstens één criterium van ernstige fiscale fraude kunnen vallen en de daardoor verkregen of verhulde vermogensvoordelen vervolgens het voorwerp kunnen vormen van witwashandelingen. Dat blijft het geval wanneer die vermogensvoordelen worden vermengd met opbrengsten uit andere misdrijven of met rechtmatige bedrijfsinkomsten.

De definities van wettelijke bepalingen behoeven geen extra uitleg en dienen voor een vlottere en eenduidigere leesbaarheid.

TITEL 2

Opdrachten en bevoegdheden

HOOFDSTUK 1

Detectie en vaststelling

Art. 3

Dit artikel bakent de bevoegdheid af van de DFO agent in het kader van zijn administratieve opdracht van signaalanalyse.

Daarbij zal steeds worden gehandeld met strikte eerbiediging van de privacy van de belastingplichtigen. De verwerking van gegevens gebeurt uitsluitend binnen dit wettelijke kader en blijft strikt beperkt tot wat noodzakelijk en proportioneel is voor deze opdracht. Alle handelingen worden uitgevoerd onder een strikt beroepsgeheim. Deze waarborgen verzekeren dat de inzet van de beschikbare gegevens op een zorgvuldige, rechtmatige en gecontroleerde wijze gebeurt. Indien nodig wordt bovendien elke verwerking vooraf onderworpen aan een interne beoordeling van proportionaliteit en doelbinding. De toelichting bij artikel 4 geeft meer uitleg over de procedure en waarborgen die hieraan verbonden zijn.

Deze administratieve opdracht is gericht op de detectie en vaststelling van feiten die een misdrijf van ernstige

de blanchiment en l'absence d'un rattachement fiscal suffisamment déterminé. Inversement, l'existence possible d'une infraction fiscale ne suffit pas non plus lorsque l'intention fiscale particulière, au moins un critère de fraude fiscale grave ou la présence possible des éléments constitutifs du blanchiment ne peut ressortir d'éléments objectifs.

Lorsque des produits criminels sont, par exemple, introduits dans le circuit économique légal par l'intermédiaire d'une entreprise, la DIF peut être compétente s'il existe des indices objectifs que des déclarations fiscales sciemment inexactes, un chiffre d'affaires fictif, de fausses factures ou des charges artificielles sont utilisés, que ces faits peuvent relever d'au moins un critère de fraude fiscale grave et que les avantages patrimoniaux ainsi obtenus ou dissimulés peuvent ensuite faire l'objet d'actes de blanchiment. Il en va de même lorsque ces avantages patrimoniaux sont mêlés à des produits issus d'autres infractions ou à des revenus d'entreprise licites.

Les définitions des dispositions légales ne requièrent pas de commentaire particulier. Elles sont reprises dans un souci de lisibilité et de sécurité juridique.

TITRE 2

Missions et compétences

CHAPITRE 1ER

Détection et constatation

Art. 3

Le présent article délimite la compétence de l'agent DIF dans le cadre de sa mission administrative d'analyse de signaux.

À cet égard, il sera toujours agi dans le strict respect de la vie privée des contribuables. Le traitement des données s'effectue exclusivement dans ce cadre légal et demeure strictement limité à ce qui est nécessaire et proportionné pour l'exécution de cette mission. Tous les actes sont accomplis sous un strict secret professionnel. Ces garanties assurent que l'utilisation des données disponibles se déroule de manière soigneuse, licite et contrôlée. Le cas échéant, tout traitement est en outre soumis préalablement à une évaluation interne de la proportionnalité et de la finalité. Le commentaire de l'article 4 apporte des précisions supplémentaires quant à la procédure et aux garanties qui y sont associées.

Cette mission administrative vise la détection et la constatation de faits susceptibles de constituer une

fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen kunnen uitmaken.

De toelichting bij artikel 2 verduidelijkt de reikwijdte van verschillende begrippen die in artikel 3 worden gebruikt.

Zoals eerder omschreven in deze toelichting vormt de signaalanalyse geen onderzoeksdaad in de zin van de fiscale wetgeving. De raadpleging en verwerking van het fiscaal patrimonium vormt op zichzelf geen fiscale onderzoeksdaad wanneer zij plaatsvindt zonder dat aan een belastingplichtige of derde een actieve medewerkingsverplichting wordt opgelegd, zoals bevestigd door het Hof van Cassatie (Cass. 23 oktober 2025, nr. F.24.0006.N). De rechtspraak bevestigt dat de raadpleging van gegevens die reeds binnen het fiscaal patrimonium beschikbaar zijn, in beginsel geen fiscale onderzoeksdaad vormt. Dit geldt voor interne databanken (Gent 22 maart 2016, nr. 2014/AR/2272), publiek toegankelijke gegevens zoals de Kruispuntbank van Ondernemingen, de Nationale Bank van België en vrij toegankelijke websites (Antwerpen 14 juni 2016, nr. 2014/AR/2248), alsook voor gegevens op een betalend derdenplatform waarvoor een geldige licentie of andere rechtmatige toegangstitel bestaat (Cass. 12 februari 2016, nr. F.14.0216.F).

Ook de signaalanalyse van internationale gegevens die zich binnen het fiscaal patrimonium bevinden voor de detectie en vaststelling van feiten die de beschreven inbreuken kunnen uitmaken, wordt door de rechtspraak niet als een onderzoeksdaad beschouwd (Antwerpen, 31.03.2020, nr. 2018/AR/1896; Antwerpen, 24.11.2020, nr. 2019/AR/1017; Antwerpen, 31.10.2017), zelfs al zijn deze spontaan overgemaakt door een buitenlandse belastingadministratie. De DFO zal er steeds over waken dat de hiërarchie van rechtsnormen en de internationale regels van gegevensuitwisseling gerespecteerd worden.

Het verslag met de oriënterende beoordeling door de DFO agent van de gegevens die zich in het fiscaal patrimonium van de FOD Financiën bevinden, zal na detectie en vaststelling onder de vorm van een proces-verbaal gemeld worden aan het bevoegde Openbaar Ministerie of het Europees Openbaar Ministerie om het passende vervolg te voorzien.

Deze bevoegdheid van de DFO garandeert dat enkel dossiers met een voldoende zwaar of crimineel karakter in aanmerking komen voor eventuele strafrechtelijke vervolging, waardoor de modale belastingplichtige structureel geen rechtsgevolgen zal ondervinden.

Daarnaast biedt ook het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen een bijkomende juridische filter:

infraction de fraude fiscale grave, organisée ou non, ou de constituer l'infraction de blanchiment qui en découle.

Le commentaire de l'article 2 précise la portée de différentes notions utilisées à l'article 3.

Comme indiqué précédemment dans le présent commentaire, l'analyse de signaux ne constitue pas un acte d'investigation au sens de la législation fiscale. La consultation et le traitement du patrimoine fiscal ne constituent pas, en eux-mêmes, un acte d'investigation fiscale lorsqu'ils interviennent sans qu'une obligation active de collaboration soit imposée à un contribuable ou à un tiers, ainsi que l'a confirmé la Cour de cassation (Cass., 23 octobre 2025, n° F.24.0006.N). La jurisprudence confirme que la consultation de données déjà disponibles dans le patrimoine fiscal ne constitue, en principe, pas un acte d'investigation fiscale. Il en va ainsi des bases de données internes (Gand, 22 mars 2016, n° 2014/AR/2272), des données accessibles au public telles que celles de la Banque-Carrefour des Entreprises, de la Banque nationale de Belgique et de sites internet librement accessibles (Anvers, 14 juin 2016, n° 2014/AR/2248), ainsi que des données disponibles sur une plateforme tierce payante pour laquelle il existe une licence valable ou un autre titre d'accès légitime (Cass., 12 février 2016, n° F.14.0216.F).

L'analyse de signaux provenant de données internationales appartenant au patrimoine fiscal, et utilisée pour détecter ou constater des faits susceptibles de constituer les infractions décrites, n'est pas non plus considérée comme un acte d'investigation selon la jurisprudence (Anvers, 31.03.2020, n° 2018/AR/1896; Anvers, 24.11.2020, n° 2019/AR/1017; Anvers, 31.10.2017), même lorsque ces données ont été transmises spontanément par une administration fiscale étrangère. La DIF veillera toujours au respect de la hiérarchie des normes juridiques et des règles internationales relatives à l'échange de données.

Le rapport contenant l'évaluation préliminaire par l'agent DIF des données issues du patrimoine fiscal du SPF Finances sera transmis, après détection et constatation, sous la forme d'un procès-verbal, au Ministère Public compétent ou au Parquet Européen, afin qu'il puisse déterminer la suite appropriée.

Cette compétence de la DIF garantit que seuls les dossiers présentant un caractère suffisamment grave ou criminel entrent en considération pour d'éventuelles poursuites pénales, de sorte que le contribuable moyen ne subira structurellement aucune conséquence juridique.

En outre, l'infraction de blanchiment d'argent qui en découle offre également un filtre juridique supplémentaire:

dergelijke feiten veronderstellen voorafgaande vermogenscriminaliteit en kunnen zich niet voordoen in louter klassieke fiscale geschillen zoals een discussie rond het beroepspercentage, autokosten, woonfiscaliteit, btw-tarief van een specifiek product of dienst. In combinatie met de verplichting tot menselijke beoordeling binnen de signaalanalyse, en de daaropvolgende opportuniteits- en proportionaliteitstoets door een onafhankelijke magistraat, wordt disproportioneel optreden uitgesloten.

Deze meerlagige waarborgen verzekeren dat de DFO haar rol vervult in overeenstemming met de doelstellingen van het federaal regeerakkoord: gericht optreden tegen georganiseerde en maatschappelijk ontwrichtende fraude, met respect voor de positie van de modale belastingplichtige. Het is daarentegen een instrument om burgers en ondernemingen te beschermen tegen malafide figuren die hen oplichten of misbruiken voor witwasdoeleinden of georganiseerde criminaliteit.

De tweede paragraaf voegt een aanvullende bevoegdheid toe aan de DFO om in het kader van de competenties van het Europees Openbaar Ministerie, zijnde het onderzoeken van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden, aantastingen van die belangen te detecteren en de nodige vaststellingen te kunnen doen. Zo zal er ook een signaalanalyse kunnen zijn om feiten te detecteren die grensoverschrijdende btw-fraude met een schade van minimaal 10 miljoen euro kunnen uitmaken.

De in paragraaf 2 bedoelde opdracht sluit aan bij de bevoegdheden van het Europees Openbaar Ministerie overeenkomstig de artikelen 22 en 25 van Verordening (EU) 2017/1939. Voor zover deze feiten tevens ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen kunnen uitmaken, valt de opdracht eveneens binnen de materiële afbakening van paragraaf 1.

Art. 4

Dit artikel bepaalt op welke wijze de DFO agent de signaalanalyse uitvoert, welke analysemethoden daarbij kunnen worden toegepast en welke voorwaarden en waarborgen daarbij gelden. Het moet worden gelezen in samenhang met de definities van “signaalanalyse”, “fiscaal patrimonium” en “externe gegevensbronnen” in artikel 2, de opdrachten van artikel 3, de mogelijkheid om overeenkomstig artikel 6 een proces-verbaal op te stellen en de regels inzake de verwerking van persoonsgegevens van artikel 12.

de tels faits supposent une criminalité patrimoniale préalable et ne peuvent se produire dans le cadre de litiges fiscaux purement classiques, tels qu’une discussion sur le pourcentage professionnel, les frais de voiture, la fiscalité du logement, le taux de TVA d’un produit ou d’un service spécifique. Combiné à l’obligation d’évaluation humaine dans le cadre de l’analyse de signaux et au contrôle d’opportunité et de proportionnalité effectué par un magistrat indépendant, cela permet d’exclure toute action disproportionnée.

Ces garanties multiples permettent à la DIF de remplir sa mission conformément aux objectifs de l’accord de gouvernement fédéral: lutter de manière ciblée contre la fraude organisée et socialement perturbatrice, dans le respect de la position du contribuable moyen. Il s’agit, au contraire, d’un instrument visant à protéger les citoyens et les entreprises contre des individus malhonnêtes qui les escroquent ou abusent d’eux à des fins de blanchiment d’argent ou de criminalité organisée.

Le deuxième paragraphe ajoute une compétence complémentaire pour permettre à la DIF, dans le cadre des attributions du Parquet Européen, à savoir l’enquête sur les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l’Union, de détecter les atteintes à ces intérêts et d’en effectuer les constatations nécessaires. Ainsi, une analyse de signaux pourra également être menée pour détecter des faits susceptibles de constituer une fraude transfrontalière à la TVA causant un préjudice d’au moins 10 millions d’euros.

La mission visée au paragraphe 2 s’inscrit dans le cadre des compétences du Parquet européen conformément aux articles 22 et 25 du règlement (UE) 2017/1939. Dans la mesure où ces faits sont également susceptibles de constituer une fraude fiscale grave, organisée ou non, ou l’infraction de blanchiment qui en découle, la mission relève également de la délimitation matérielle du paragraphe 1er.

Art. 4

Le présent article détermine la manière dont l’agent DIF effectue l’analyse de signaux, les méthodes d’analyse qui peuvent être appliquées à cette fin ainsi que les conditions et garanties qui y sont attachées. Il doit être lu en combinaison avec les définitions d’“analyse de signaux”, de “patrimoine fiscal” et de “sources de données externes” figurant à l’article 2, avec les missions visées à l’article 3, avec la possibilité d’établir un procès-verbal conformément à l’article 6 et avec les règles relatives au traitement des données à caractère personnel prévues à l’article 12.

Deze bepaling regelt uitsluitend de verwerking, binnen een concrete signaalanalyse, van gegevens die rechtmatig beschikbaar zijn binnen de Federale Overheidsdienst Financiën en waartoe de DFO agent rechtmatig toegang heeft. De enkele omstandigheid dat gegevens door de Federale Overheidsdienst Financiën rechtmatig zijn verkregen, technisch beschikbaar zijn of zich in het datawarehouse bevinden, volstaat niet om ze in iedere signaalanalyse te verwerken. Iedere verwerking moet binnen de opdrachten van artikel 3 blijven en voldoen aan de toepasselijke vereisten inzake rechtmatigheid, doelbinding, noodzakelijkheid, proportionaliteit, minimale gegevensverwerking, gegevenskwaliteit, toegangsbeperking, beveiliging, traceerbaarheid en bewaring.

Paragraaf 1 bepaalt dat de DFO agent in het kader van de signaalanalyse de gegevens waartoe hij krachtens dit wetsontwerp rechtmatig toegang heeft, zelfstandig en onafhankelijk verzamelt en verwerkt.

De woorden “zelfstandig en onafhankelijk” hebben betrekking op de inhoudelijke uitvoering van de signaalanalyse door de DFO agent. De DFO agent voert deze analyse niet uit op instructie of onder leiding van een gerechtelijke overheid. De signaalanalyse maakt geen deel uit van een strafrechtelijk opsporingsonderzoek en de DFO agent treedt tijdens de uitvoering ervan niet op in de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie.

Deze zelfstandigheid en onafhankelijkheid zijn functioneel van aard. Zij doen geen afbreuk aan de administratieve organisatie van de DFO, de toepasselijke taakverdeling, de kwaliteitscontrole, het hiërarchische toezicht en de regels inzake toegang, informatieveiligheid en gegevensbescherming die binnen de Federale Overheidsdienst Financiën gelden. De DFO agent blijft bij iedere signaalanalyse gebonden aan de wettelijke opdrachten en voorwaarden die door dit wetsontwerp en de overige toepasselijke regelgeving worden bepaald. De wettelijke verwijzing naar de analysemethoden en integratie van externe gegevens volgens de bepalingen van de gegevensverwerkingswet van de Federale Overheidsdienst Financiën veruitwendigt deze interpretatie.

Paragraaf 2 bepaalt dat de DFO agent voor de uitvoering van de signaalanalyse gebruik kan maken van de analysemethoden bedoeld in artikel 5 van de wet van 3 augustus 2012, waaronder de methoden van datamining, datamatching, profilering en relationele analyse die daarin uitdrukkelijk worden toegestaan.

Door de verwijzing naar artikel 5 van voormelde wet worden geen nieuwe of ruimere analysemethoden ingevoerd. Artikel 4 creëert geen afzonderlijk analysekader

Cette disposition régit exclusivement le traitement, dans le cadre d’une analyse de signaux concrète, de données qui sont légalement disponibles au sein du Service Public Fédéral Finances et auxquelles l’agent DIF a légalement accès. La seule circonstance que des données aient été légalement obtenues par le Service Public Fédéral Finances, soient techniquement disponibles ou se trouvent dans le datawarehouse ne suffit pas à permettre leur traitement dans toute analyse de signaux. Tout traitement doit demeurer dans le cadre des missions visées à l’article 3 et satisfaire aux exigences applicables en matière de licéité, de limitation des finalités, de nécessité, de proportionnalité, de minimisation des données, de qualité des données, de limitation de l’accès, de sécurité, de traçabilité et de conservation.

Le paragraphe 1er prévoit que, dans le cadre de l’analyse de signaux, l’agent DIF collecte et traite, de manière autonome et indépendante, les données auxquelles il a légalement accès en vertu du présent projet de loi.

Les termes “de manière autonome et indépendante” se rapportent à l’exécution, sur le fond, de l’analyse de signaux par l’agent DIF. Celui-ci n’effectue pas cette analyse sur instruction ou sous la direction d’une autorité judiciaire. L’analyse de signaux ne fait pas partie d’une enquête pénale et l’agent DIF n’agit pas, durant son exécution, en qualité d’officier de police judiciaire.

Cette autonomie et cette indépendance sont de nature fonctionnelle. Elles ne portent pas atteinte à l’organisation administrative de la DIF, à la répartition des tâches applicable, au contrôle de qualité, au contrôle hiérarchique ni aux règles en matière d’accès, de sécurité de l’information et de protection des données applicables au sein du Service public fédéral Finances. Lors de chaque analyse de signaux, l’agent DIF demeure soumis aux missions et conditions légales définies par le présent projet de loi et par les autres dispositions réglementaires applicables. Le renvoi légal aux méthodes d’analyse et à l’intégration de données externes conformément aux dispositions de la loi relative au traitement des données par le Service public fédéral Finances traduit cette interprétation.

Le paragraphe 2 prévoit que, pour l’exécution de l’analyse de signaux, l’agent DIF peut recourir aux méthodes d’analyse visées à l’article 5 de la loi du 3 août 2012, notamment les méthodes de *datamining*, de *datamatching*, de profilage et d’analyse relationnelle qui y sont expressément autorisées.

Le renvoi à l’article 5 de la loi précitée n’introduit pas de méthodes d’analyse nouvelles ou plus étendues. L’article 4 ne crée pas un cadre d’analyse distinct parallèlement à

naast de wet van 3 augustus 2012, maar maakt het mogelijk om de reeds daarin voorziene analysemethoden toe te passen binnen de opdracht van de DFO, voor zover aan de voorwaarden van deze kaderwet en de overige toepasselijke regelgeving is voldaan.

De analysemethoden omvatten onder meer het samenvoegen, structureren, ordenen, filteren, selecteren en analyseren van gegevens, het vergelijken van gegevens en gegevensbestanden, het leggen van verbanden tussen gegevens, het identificeren van patronen, anomalieën en risico-indicatoren, het uitvoeren van datamining en datamatching, het analyseren van relationele gegevens en netwerkstructuren en het toepassen van profilering overeenkomstig de voorwaarden bepaald in de toepasselijke regelgeving.

Ter illustratie kunnen deze analyses onder meer betrekking hebben op:

— het kruisen van gegevens afkomstig uit verschillende gegevensbronnen;

— het toepassen van vooraf vastgelegde regels, drempelwaarden, selectiecriteria en risico-indicatoren;

— het opsporen van anomalieën, inconsistenties of andere relevante afwijkingen in beschikbare gegevens;

— het analyseren van transacties, transactiestromen en economische relaties;

— het identificeren van risico-indicatoren, fraudepatronen en fraudetypologieën;

— het analyseren van verbanden tussen natuurlijke personen, rechtspersonen, transacties en andere relevante entiteiten;

— het uitvoeren van tijdsgebonden en chronologische analyses;

— het groeperen van gegevens op basis van gemeenschappelijke kenmerken;

— het berekenen van risico-indicatoren aan de hand van vooraf vastgelegde criteria;

— het uitvoeren van beschrijvende statistische analyses;

— het visualiseren van netwerken, relaties en transactiestromen.

la loi du 3 août 2012, mais permet d'appliquer les méthodes d'analyse qui y sont déjà prévues dans le cadre de la mission de la DIF, pour autant que les conditions du présent projet de loi-cadre et des autres dispositions réglementaires applicables soient respectées.

Les méthodes d'analyse comprennent notamment le regroupement, la structuration, l'organisation, le filtrage, la sélection et l'analyse de données, la comparaison de données et de fichiers de données, l'établissement de liens entre les données, l'identification de schémas, d'anomalies et d'indicateurs de risque, la réalisation d'opérations d'exploration de données et de mise en correspondance de données, l'analyse de données relationnelles et de structures de réseaux, ainsi que l'application du profilage conformément aux conditions prévues par la réglementation applicable.

À titre d'illustration, ces analyses peuvent notamment porter sur:

— le croisement de données provenant de différentes sources de données;

— l'application de règles, de seuils, de critères de sélection et d'indicateurs de risque préalablement définis;

— la détection d'anomalies, d'incohérences ou d'autres écarts pertinents dans les données disponibles;

— l'analyse de transactions, de flux de transactions et de relations économiques;

— l'identification d'indicateurs de risque, de schémas de fraude et de typologies de fraude;

— l'analyse des liens entre des personnes physiques, des personnes morales, des transactions et d'autres entités pertinentes;

— la réalisation d'analyses temporelles et chronologiques;

— le regroupement de données sur la base de caractéristiques communes;

— le calcul d'indicateurs de risque sur la base de critères préalablement définis;

— la réalisation d'analyses statistiques descriptives;

— la visualisation de réseaux, de relations et de flux de transactions.

Deze technieken hebben uitsluitend tot doel mogelijke risico's, anomalieën, signalen of fraude-indicatoren aan het licht te brengen ter ondersteuning van de verdere beoordeling en opvolging door de bevoegde DFO agent.

De DFO past deze analysemethoden toe met inachtneming van de reeds bestaande waarborgen die voortvloeien uit de wet van 3 augustus 2012, waaronder de vereisten inzake rechtmatigheid, doelbinding, noodzakelijkheid, proportionaliteit, minimale gegevensverwerking, juistheid en kwaliteit van de gegevens, toegangsbeperking, beveiliging, registratie, traceerbaarheid en bewaring, alsook de aanvullende bepalingen van deze kaderwet. Deze vereisten gelden gedurende de volledige verwerking, vanaf de selectie van de gegevens tot de beoordeling van de resultaten. Aangezien het wettelijke kader voor de verwerking van persoonsgegevens binnen de Federale Overheidsdienst Financiën reeds in de wet van 3 augustus 2012 is vastgesteld en de DFO dit kader bij de uitoefening van haar administratieve opdracht onverkort moet naleven, is het wetgevingstechnisch niet aangewezen om alle toepasselijke bepalingen in deze kaderwet te herhalen.

De analyseresultaten hebben een ondersteunend karakter en vormen op zichzelf geen vaststelling van ernstige fiscale fraude, noch kunnen zij autonoom bepalen dat een dossier verder wordt behandeld of dat een persoon bij dergelijke fraude betrokken is. De resultaten worden steeds door een DFO agent in hun context beoordeeld, verrijkt en geverifieerd. Aldus wordt rekening gehouden met artikel 22 AVG en de rechtspraak van het Hof van Justitie inzake geautomatiseerde besluitvorming (HvJ 7 december 2023, C-634/21).

Wanneer tijdens de toepassing van deze analysemethoden tegenstrijdigheden tussen bronnen, onzekerheden omtrent de kwaliteit van gegevens, mogelijke persoonsverwisselingen of andere elementen aan het licht komen die de betrouwbaarheid van een resultaat kunnen beïnvloeden, houdt de DFO agent daarmee rekening. Hij kan een resultaat aanvullen, corrigeren, nuanceren of verwerpen. Enkel voldoende controleerbare gegevens en verbanden kunnen als objectieve vaststellingen in aanmerking worden genomen. De beoordeling dat dergelijke objectieve vaststellingen mogelijk verband houden met ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of met het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen blijft voorlopig en oriënterend en loopt niet vooruit op de beoordeling door de bevoegde gerechtelijke overheid.

Een DFO agent voert de signaalanalyse uit en beoordeelt de resultaten ervan. De signaalanalyse bestaat uit een technologische verwerkingsmethode enerzijds en een

Ces techniques ont exclusivement pour objet de mettre en évidence d'éventuels risques, anomalies, signaux ou indicateurs de fraude, afin de soutenir l'évaluation et le suivi ultérieurs par l'agent DIF compétent.

La DIF applique ces méthodes d'analyse dans le respect des garanties existantes découlant de la loi du 3 août 2012, notamment des exigences en matière de licéité, de limitation des finalités, de nécessité, de proportionnalité, de minimisation des données, d'exactitude et de qualité des données, de limitation de l'accès, de sécurité, d'enregistrement, de traçabilité et de conservation, ainsi que des dispositions complémentaires du présent projet de loi-cadre. Ces exigences s'appliquent pendant toute la durée du traitement, depuis la sélection des données jusqu'à l'appréciation des résultats. Dès lors que le cadre légal relatif au traitement des données à caractère personnel au sein du Service public fédéral Finances est déjà fixé par la loi du 3 août 2012 et que la DIF est tenue de respecter intégralement ce cadre dans l'exercice de sa mission administrative, il n'est pas indiqué, sur le plan légistique, de reproduire dans le présent projet de loi-cadre l'ensemble des dispositions applicables.

Les résultats de l'analyse présentent un caractère d'appui et ne constituent pas, à eux seuls, une constatation de fraude fiscale grave. Ils ne peuvent davantage déterminer de manière autonome qu'un dossier fera l'objet d'un traitement ultérieur ou qu'une personne est impliquée dans une telle fraude. Les résultats sont toujours appréciés dans leur contexte, enrichis et vérifiés par un agent DIF. Il est ainsi tenu compte de l'article 22 du RGPD et de la jurisprudence de la Cour de justice relative à la prise de décision automatisée (CJUE, 7 décembre 2023, C-634/21).

Lorsque l'application de ces méthodes d'analyse fait apparaître des contradictions entre des sources, des incertitudes quant à la qualité des données, de possibles confusions entre personnes ou d'autres éléments susceptibles d'affecter la fiabilité d'un résultat, l'agent DIF en tient compte. Il peut compléter, corriger, nuancer ou écarter un résultat. Seuls les données et les liens suffisamment contrôlables peuvent être retenus comme constatations objectives. L'appréciation selon laquelle de telles constatations objectives pourraient présenter un lien avec une fraude fiscale grave, organisée ou non, ou avec l'infraction de blanchiment qui en découle conserve un caractère provisoire et exploratoire et ne préjuge pas de l'appréciation de l'autorité judiciaire compétente.

Un agent DIF effectue l'analyse de signaux et en apprécie les résultats. L'analyse de signaux se compose, d'une part, d'une méthode de traitement technologique

menselijke analyse en verrijking anderzijds. Zij verloopt bijgevolg in twee fasen. In een eerste fase genereert een technologische verwerkingsmethode resultaten op basis van fraudetypologieën, parameters en analysemethoden. Deze resultaten worden vervolgens onderworpen aan een menselijke controle en kruiscontrole vanuit het fiscaal patrimonium.

Onder "parameters" moeten in deze context de vooraf bepaalde inhoudelijke en technische criteria worden verstaan op basis waarvan wordt beslist of een signaalanalyse wordt opgestart. Die parameters omvatten minstens:

— de materiële afbakening tot feiten die kunnen wijzen op ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende witwasmisdrijf;

— de toepassing van de criteria in dit wetsontwerp zoals bepaald bij artikel 2, 7° en 8° – zoals complexe constructies, omvang of systematisch karakter, samenhang met andere ernstige misdrijven, nood aan dwangmaatregelen of aanwijzingen van financiering van criminele of terroristische organisaties;

— de in een intern document vooraf vastgelegde elementen: doel, scope, gegevenscategorieën, bronnen, analysemethode, indicatoren, drempels, toegangsbeperkingen, bewaartermijn en wijze waarop menselijke beoordeling is verzekerd;

— operationele selectiecriteria zoals filters, knipperlichten, matchingregels, thresholds, relationele gegevensverbanden en kwaliteitscontroles die toelaten om vermoedelijke fraudepatronen te detecteren met zo weinig mogelijk fout-positieven.

De analysecriteria worden niet door het systeem zelf bepaald. Zij worden vooraf vastgelegd op basis van businesscriteria die zijn ontwikkeld door materiedeskundigen met specifieke expertise inzake de verschillende fraudetypologieën, en vervolgens vertaald naar regels en parameters die worden geïntegreerd in de analyses zoals beschreven in deze toelichting. De geautomatiseerde fase bestaat uitsluitend uit de toepassing van deze vooraf gedefinieerde parameters op de beschikbare gegevens om situaties te detecteren die kenmerken vertonen van door de deskundigen geïdentificeerde risicopatronen. De resultaten worden nadien onderworpen aan een betekenisvolle menselijke controle.

Onder "menselijke tussenkomst" wordt onder meer verstaan dat de signaalanalyse niet autonoom door een systeem wordt gestart, beoordeeld of geëscaleerd. De

et, d'autre part, d'une analyse et d'un enrichissement humains. Elle se déroule dès lors en deux phases. Dans une première phase, une méthode de traitement technologique génère des résultats sur la base de typologies de fraude, de paramètres et de méthodes d'analyse. Ces résultats sont ensuite soumis à un contrôle humain et à un contrôle croisé à partir du patrimoine fiscal.

Dans ce contexte, il convient d'entendre par "paramètres" les critères de fond et techniques préalablement déterminés sur la base desquels il est décidé si une analyse de signaux est lancée. Ces paramètres comprennent au minimum:

— la délimitation matérielle aux faits susceptibles d'indiquer une fraude fiscale grave, organisée ou non, ou l'infraction de blanchiment qui en découle;

— l'application des critères prévus par le présent projet de loi, tels que définis à l'article 2, 7° et 8°, notamment les constructions complexes, l'ampleur ou le caractère systématique, le lien avec d'autres infractions graves, la nécessité de mesures coercitives ou les indices de financement d'organisations criminelles ou terroristes;

— les éléments fixés préalablement dans un document interne: l'objectif, le champ d'application, les catégories de données, les sources, la méthode d'analyse, les indicateurs, les seuils, les limitations d'accès, le délai de conservation et la manière dont l'appréciation humaine est assurée;

— ainsi que les critères opérationnels de sélection, tels que les filtres, signaux d'alerte, règles de correspondance, seuils, corrélations de données relationnelles et contrôles de qualité, permettant de détecter des schémas présumés de fraude avec le moins possible de faux positifs.

Les critères d'analyse ne sont pas déterminés par le système lui-même. Ils sont définis au préalable sur la base de critères métier élaborés par des experts disposant d'une expertise spécifique en matière de différentes typologies de fraude, puis traduits en règles et paramètres intégrés dans les analyses décrites dans le présent commentaire. La phase automatisée consiste exclusivement en l'application de ces paramètres prédéfinis aux données disponibles afin de détecter des situations présentant les caractéristiques de schémas de risque identifiés par les experts. Les résultats obtenus sont ensuite soumis à un contrôle humain significatif.

Par "intervention humaine", il y a notamment lieu de comprendre que l'analyse de signaux n'est pas lancée, appréciée ou escaladée de manière autonome par un

menselijke tussenkomst situeert zich op verschillende momenten:

— Vóór de opstart: een bevoegde DFO agent beoordeelt of het beoogde signaal binnen de wettelijke opdracht valt, of de wettelijke criteria en de DAM-fiche de analyse dekken, en of de verwerking noodzakelijk en proportioneel is.

— Tijdens de analyse: analytische of technologische methoden kunnen ondersteunend worden gebruikt en worden door menselijke input uitgeschreven. De output wordt inhoudelijk beoordeeld, verder verfijnd en gecontroleerd door een DFO agent. Er is dus geen automatische kwalificatie van een betrokkene als fraudeur.

— Bij interpretatie van resultaten: de DFO agent controleert datakwaliteit, matching, context en mogelijke fout-positieven.

— Bij verdere opvolging: enkel na menselijke beoordeling en interne kwaliteitscontrole kan een objectieve vaststelling worden opgenomen in een proces-verbaal.

— Het Openbaar Ministerie of het Europees Openbaar Ministerie verricht daarna een eigen opportuniteits- en proportionaliteitstoets.

De afgeleide gegevens die uit de analyses voortvloeien, vormen noch een vaststelling van fraude, noch een vermoeden van fraude. Zij identificeren gerichte risicopatronen op basis van gekende typologieën en operationele ervaring en hebben uitsluitend een ondersteunend karakter. De gegenereerde resultaten vormen een eerste signaal dat door een bevoegde DFO agent in zijn context wordt beoordeeld, verrijkt en geverifieerd. De agent controleert daarbij onder meer de relevantie en draagwijdte van de gedetecteerde elementen, de gegevenskwaliteit, mogelijke persoonsverwisselingen, rechtmatige verklaringen en fout-positieve resultaten en kan de output aanvullen, corrigeren, nuanceren of verwerpen. Alleen voldoende controleerbare gegevens en verbanden kunnen na deze menselijke beoordeling als objectieve vaststellingen in aanmerking worden genomen en, indien aan artikel 6 is voldaan, in een proces-verbaal worden opgenomen. Het resultaat van een technologische verwerkingsmethode vormt op zichzelf geen bewijs van fraude en kan niet autonoom bepalen dat een dossier verder wordt behandeld of dat een persoon bij ernstige fiscale fraude betrokken is.

Na de interne menselijke beoordeling kan de signaalanalyse slechts gevolgen hebben in een strafrechtelijk onderzoek nadat het Openbaar Ministerie of het Europees Openbaar Ministerie het proces-verbaal heeft ontvangen

système. L'intervention humaine intervient à différents moments:

— Avant le lancement, un agent DIF compétent apprécie si le signal envisagé relève de la mission légale, si les critères légaux et la fiche DAM couvrent l'analyse et si le traitement est nécessaire et proportionné.

— Pendant l'analyse, des méthodes analytiques ou technologiques peuvent être utilisées à titre d'appui et sont explicitées par une intervention humaine. Le résultat est apprécié sur le fond, affiné et contrôlé par un agent DIF. Il n'y a donc pas de qualification automatique d'une personne concernée comme fraudeur.

— Lors de l'interprétation des résultats, l'agent DIF contrôle la qualité des données, la correspondance, le contexte et les éventuels faux positifs.

— Dans le cadre du suivi ultérieur, ce n'est qu'après appréciation humaine et contrôle interne de qualité qu'une constatation objective peut être reprise dans un procès-verbal.

— Le Ministère Public ou le Parquet Européen procède ensuite à sa propre appréciation de l'opportunité et de la proportionnalité.

Les données dérivées résultant des analyses ne constituent ni un constat de fraude ni une présomption de fraude. Elles identifient des schémas de risque ciblés sur la base de typologies connues et de l'expérience opérationnelle et présentent exclusivement un caractère d'appui. Les résultats générés constituent un premier signal qui est apprécié dans son contexte, enrichi et vérifié par un agent DIF compétent. Celui-ci contrôle notamment la pertinence et la portée des éléments détectés, la qualité des données, les éventuelles confusions entre personnes, les explications légitimes possibles et les faux positifs, et peut compléter, corriger, nuancer ou écarter le résultat. Seuls les données et les liens suffisamment contrôlables peuvent, après cette appréciation humaine, être retenus comme constatations objectives et, lorsque les conditions de l'article 6 sont remplies, être consignés dans un procès-verbal. Le résultat d'une méthode de traitement technologique ne constitue pas, à lui seul, une preuve de fraude et ne peut déterminer de manière autonome qu'un dossier fera l'objet d'un traitement ultérieur ou qu'une personne est impliquée dans une fraude fiscale grave.

Après l'appréciation humaine interne, l'analyse de signaux ne peut produire d'effets dans le cadre d'une enquête pénale qu'après que le Ministère Public ou le Parquet européen a reçu le procès-verbal et apprécié

en zelfstandig de opportuniteit en proportionaliteit van een verder gevolg heeft beoordeeld. De menselijke beoordeling binnen de DFO en de daaropvolgende autonome beoordeling door de bevoegde gerechtelijke overheid vormen aldus onderscheiden waarborgen.

Paragraaf 2.2, wordt aangevuld om, naast de analysemethoden bedoeld in artikel 5 van de wet van 3 augustus 2012, ook het gebruik mogelijk te maken van artificiële-intelligentiesystemen overeenkomstig de verordening artificiële intelligentie. Deze aanvulling houdt verband met de invoering van dat nieuwe Europese regelgevingskader en strekt ertoe te waarborgen dat het gebruik van dergelijke systemen bij de signaalanalyse binnen de voorwaarden en waarborgen van die verordening plaatsvindt.

Het AI-systeem kan uitsluitend worden ingezet als ondersteunend instrument binnen een vooraf afgebakende signaalanalyse en met naleving van de overige toepasselijke regels inzake gegevensbescherming en de verordening artificiële intelligentie.

De inzet van AI is verantwoord door de omvang, complexiteit en onderlinge verwevenheid van de beschikbare fiscale en financiële gegevens, waardoor relevante fraudepatronen met uitsluitend manuele analysemethoden niet steeds tijdig en doeltreffend kunnen worden gedetecteerd. Uit gegevens van de OESO blijkt dat 79 % van de belastingadministraties die AI gebruiken, deze technologie inzet voor de detectie van belastingfraude. AI wordt daarbij onder meer aangewend om complexe patronen en anomalieën in fiscale gegevens te identificeren, verbanden tussen entiteiten en gedragingen zichtbaar te maken, risico's gerichter te beoordelen en dossiers voor verdere menselijke beoordeling te prioriteren. Deze ontwikkeling verantwoordt dat ook de Belgische belastingadministratie over de mogelijkheid beschikt om dergelijke technologie binnen een duidelijk wettelijk en gecontroleerd kader te gebruiken. De ondersteunende inzet van AI kan aanzienlijke efficiëntiewinsten en kostenbesparingen opleveren, doordat grote hoeveelheden gegevens sneller kunnen worden geanalyseerd en de beschikbare menselijke expertise en onderzoekscapaciteit gerichter kunnen worden ingezet voor dossiers met een verhoogd risico op ernstige fiscale fraude. Zij draagt aldus bij tot een snellere en doeltreffendere fraudedetectie, zonder afbreuk te doen aan de vereiste menselijke controle, de wettelijke bevoegdheidsgrenzen of de rechten van de betrokkenen.

Vóór de inzet van een AI-systeem moet worden nagegaan of het voorgenomen gebruik onder een verboden AI-praktijk valt, of het systeem als een AI-systeem met

de manière autonome l'opportunité et la proportionnalité d'une suite ultérieure. L'appréciation humaine au sein de la DIF et l'appréciation autonome subséquente de l'autorité judiciaire compétente constituent ainsi des garanties distinctes.

Le paragraphe 2, 2°, est complété afin de permettre, outre le recours aux méthodes d'analyse visées à l'article 5 de la loi du 3 août 2012, l'utilisation de systèmes d'intelligence artificielle conformément au règlement sur l'intelligence artificielle. Cet ajout est lié à l'instauration de ce nouveau cadre réglementaire européen et vise à garantir que l'utilisation de tels systèmes dans le cadre de l'analyse de signaux s'effectue dans le respect des conditions et garanties prévues par ce règlement.

Le système d'IA ne peut être utilisé qu'en tant qu'instrument d'appui dans le cadre d'une analyse de signaux préalablement délimitée, dans le respect des autres règles applicables en matière de protection des données et du Règlement sur l'intelligence artificielle.

Le recours à l'intelligence artificielle se justifie par le volume, la complexité et l'interconnexion des données fiscales et financières disponibles, qui ne permettent pas toujours de détecter, de manière rapide et efficace, les schémas de fraude pertinents au moyen de seules méthodes d'analyse manuelles. Il ressort des données de l'OCDE que 79 % des administrations fiscales qui utilisent l'intelligence artificielle ont recours à cette technologie pour détecter la fraude fiscale. L'intelligence artificielle est notamment utilisée pour identifier des schémas complexes et des anomalies dans les données fiscales, mettre en évidence des liens entre des entités et des comportements, évaluer les risques de manière plus ciblée et établir un ordre de priorité entre les dossiers en vue d'une appréciation humaine ultérieure. Cette évolution justifie que l'administration fiscale belge dispose également de la possibilité d'utiliser une telle technologie dans un cadre légal clairement défini et contrôlé. L'utilisation de l'intelligence artificielle à titre d'appui peut générer d'importants gains d'efficacité et des économies de coûts, dès lors qu'elle permet d'analyser plus rapidement de grandes quantités de données et de mobiliser de manière plus ciblée l'expertise humaine et les capacités d'enquête disponibles pour les dossiers présentant un risque accru de fraude fiscale grave. Elle contribue ainsi à une détection plus rapide et plus efficace de la fraude, sans préjudice du contrôle humain requis, des limites légales de compétence ou des droits des personnes concernées.

Préalablement à l'utilisation d'un système d'IA, il convient de vérifier si l'utilisation envisagée relève d'une pratique interdite en matière d'IA, si le système doit

een hoog risico moet worden aangemerkt en welke verplichtingen uit de verordening artificiële intelligentie voortvloeien voor de aanbieder en de gebruiksverantwoordelijke. Wanneer het om een AI-systeem met een hoog risico gaat, moeten onder meer de toepasselijke vereisten inzake risicobeheer, *datagovernance*, technische documentatie, *logging*, transparantie, menselijk toezicht, nauwkeurigheid, robuustheid en cyberbeveiliging worden nageleefd.

Het gebruik van AI-systemen blijft eveneens onderworpen aan daadwerkelijk menselijk toezicht zoals eerder beschreven. De DFO agent moet de output kunnen begrijpen, beoordelen en, wanneer nodig, negeren, corrigeren of verwerpen. De output heeft uitsluitend een voorbereidend, oriënterend of ondersteunend karakter, vormt op zichzelf geen bewijs van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, en mag niet autonoom bepalen dat een persoon, rechtspersoon of verrichting bij dergelijke fraude betrokken is. Er mag geen besluit met rechtsgevolgen of vergelijkbare aanzienlijke gevolgen uitsluitend op basis van die output worden genomen.

Paragraaf 3 bevat de voorwaarden voor de verwerking van gegevens uit alle externe gegevensbronnen als bedoeld in artikel 2, 6°, met inbegrip van zowel publieke gegevensbronnen als gegevensbronnen die op grond van een geldige licentie, overeenkomst of andere rechtmatige toegangstitel kunnen worden geraadpleegd. De toegang tot een bron volstaat op zichzelf niet om iedere concrete verwerking te rechtvaardigen. De verwerking moet steeds noodzakelijk en proportioneel zijn voor de opdrachten bedoeld in artikel 3, met naleving van de toepasselijke gebruiksbeperkingen en, in voorkomend geval, de contractuele voorwaarden.

De bepaling verleent geen algemene machtiging om persoonsgegevens uit externe gegevensbronnen te verzamelen. De rechtmatige toegankelijkheid van een bron regelt de toegang ertoe, maar volstaat op zichzelf niet als rechtsgrond voor iedere concrete verwerking van de daarin opgenomen persoonsgegevens. Die verwerking moet steeds binnen de wettelijke opdracht van de DFO vallen en voldoen aan de toepasselijke vereisten inzake gegevensbescherming. Waar hierna specifieke risico's van niet-publieke bronnen worden besproken, betreft dit een nadere toepassing van de algemene voorwaarden die voor alle externe gegevensbronnen gelden.

In de eerste plaats mogen gegevens uit een externe gegevensbron slechts worden verwerkt wanneer die verwerking noodzakelijk en proportioneel is voor de uitvoering van de opdrachten bedoeld in artikel 3. De

être qualifié de système d'IA à haut risque et quelles obligations découlent du règlement sur l'intelligence artificielle pour le fournisseur et le déployeur. Lorsqu'il s'agit d'un système d'IA à haut risque, les exigences applicables en matière de gestion des risques, de gouvernance des données, de documentation technique, de journalisation, de transparence, de contrôle humain, d'exactitude, de robustesse et de cybersécurité doivent notamment être respectées.

L'utilisation de systèmes d'IA demeure également soumise à un contrôle humain effectif, tel que décrit précédemment. L'agent DIF doit être en mesure de comprendre et d'apprécier le résultat et, lorsque cela s'avère nécessaire, de l'ignorer, de le corriger ou de l'écarter. Le résultat présente exclusivement un caractère préparatoire, exploratoire ou d'appui, ne constitue pas, à lui seul, une preuve de fraude fiscale grave, organisée ou non, et ne peut déterminer de manière autonome qu'une personne, une personne morale ou une opération est impliquée dans une telle fraude. Aucune décision produisant des effets juridiques ou affectant de manière significative une personne de façon similaire ne peut être prise sur la seule base de ce résultat.

Le paragraphe 3 contient les conditions applicables au traitement de données provenant de toutes les sources de données externes visées à l'article 2, 6°, y compris tant les sources de données publiques que les sources de données qui peuvent être consultées sur la base d'une licence valable, d'une convention ou d'un autre titre d'accès légitime. L'accès à une source ne suffit pas, en lui-même, à justifier tout traitement concret. Le traitement doit toujours être nécessaire et proportionné à l'exécution des missions visées à l'article 3, dans le respect des restrictions d'utilisation applicables et, le cas échéant, des conditions contractuelles.

La disposition ne confère aucune habilitation générale à collecter des données à caractère personnel provenant de sources de données externes. L'accessibilité légitime d'une source régit l'accès à celle-ci, mais ne suffit pas, en elle-même, à constituer la base juridique de tout traitement concret des données à caractère personnel qu'elle contient. Ce traitement doit toujours relever de la mission légale de la DIF et satisfaire aux exigences applicables en matière de protection des données. Lorsque des risques propres aux sources non publiques sont examinés ci-après, il s'agit d'une application particulière des conditions générales applicables à toutes les sources de données externes.

Premièrement, les données provenant d'une source de données externe ne peuvent être traitées que lorsque ce traitement est nécessaire et proportionné à l'exécution des missions visées à l'article 3. Le fait qu'une source

omstandigheid dat een gegevensbron rechtmatig kan worden geraadpleegd, volstaat niet. Bepalend is of de voorgenomen selectie van gegevens relevant, noodzakelijk en proportioneel is voor het concrete doel van de signaalanalyse.

De raadpleging van een externe gegevensbron moet gericht gebeuren. Zij kan onder meer dienen om de juistheid of actualiteit van een gegeven te controleren, een vastgesteld verband in zijn context te plaatsen, een signaal te vervolledigen of een mogelijke foutieve vaststelling uit te sluiten. De verwerking mag niet leiden tot een ongerichte verzameling van externe persoonsgegevens zonder voldoende verband met het doel en de materiële draagwijdte van de betrokken signaalanalyse.

Wanneer voor het doel van de signaalanalyse kan worden volstaan met een gerichte raadpleging van een externe bron, zonder de geraadpleegde gegevens over te nemen of duurzaam te bewaren, moet aan die minder ingrijpende verwerkingswijze de voorkeur worden gegeven. De loutere raadpleging van een externe bron rechtvaardigt niet automatisch dat de geraadpleegde gegevens in een werkbestand of in een andere gegevensomgeving worden opgenomen.

In de tweede plaats moeten voor iedere gehanteerde externe gegevensbron de toepasselijke gebruiksbeperkingen en, in voorkomend geval, de contractuele voorwaarden worden nageleefd. Voor niet-publieke bronnen kan het daarbij onder meer gaan om voorwaarden die voortvloeien uit een licentie, een overeenkomst of een andere rechtmatige toegangstitel.

Een contractuele toelating kan de wettelijke verwerkingsbevoegdheid van de DFO niet verruimen. Omgekeerd kan een verwerking die binnen de wettelijke opdracht van de DFO zou kunnen vallen niet plaatsvinden wanneer zij strijdig is met de voorwaarden waaronder de betrokken gegevensbron rechtmatig ter beschikking wordt gesteld. De wettelijke verwerkingsvoorwaarden en de voorwaarden die aan het gebruik van de bron zijn verbonden, moeten bijgevolg naast elkaar worden nageleefd.

In de derde plaats worden, in de mate van het mogelijke, voorafgaand aan de signaalanalyse controles uitgevoerd op de betrouwbaarheid, de herkomst en de actualiteit van de voorgenomen selectie van gegevens uit externe gegevensbronnen. De controle heeft bijgevolg niet noodzakelijk betrekking op de volledige inhoud van de betrokken gegevensbron, maar op de gegevens die men daadwerkelijk voor de signaalanalyse wil selecteren en verwerken. Daarbij wordt onder meer rekening gehouden met de aard en de beheerder van de bron, de wijze waarop de gegevens zijn verkregen, het oorspronkelijke doel van de verzameling, het tijdstip van

de données puisse être légalement consultée ne suffit pas. Il convient de déterminer si la sélection de données envisagée est pertinente, nécessaire et proportionnée au regard de la finalité concrète de l'analyse de signaux.

La consultation d'une source de données externe doit être effectuée de manière ciblée. Elle peut notamment servir à contrôler l'exactitude ou l'actualité d'une donnée, à replacer dans son contexte un lien constaté, à compléter un signal ou à exclure une éventuelle constatation erronée. Le traitement ne peut conduire à une collecte non ciblée de données à caractère personnel provenant de sources externes sans lien suffisant avec la finalité et la portée matérielle de l'analyse de signaux concernée.

Lorsque la finalité de l'analyse de signaux peut être atteinte au moyen d'une consultation ciblée d'une source externe, sans reprise ni conservation durable des données consultées, cette modalité de traitement moins intrusive doit être privilégiée. La simple consultation d'une source externe ne justifie pas automatiquement l'intégration des données consultées dans un fichier de travail ou dans un autre environnement de données.

Deuxièmement, pour chaque source de données externe utilisée, les restrictions d'utilisation applicables et, le cas échéant, les conditions contractuelles doivent être respectées. Pour les sources non publiques, il peut notamment s'agir de conditions découlant d'une licence, d'une convention ou d'un autre titre d'accès légitime.

Une autorisation contractuelle ne peut étendre la compétence légale de traitement de la DIF. Inversement, un traitement susceptible de relever de la mission légale de la DIF ne peut être effectué lorsqu'il est contraire aux conditions dans lesquelles la source de données concernée est légalement mise à disposition. Les conditions légales du traitement et les conditions attachées à l'utilisation de la source doivent dès lors être respectées conjointement.

En troisième lieu, des contrôles portant sur la fiabilité, l'origine et l'actualité de la sélection envisagée de données provenant de sources de données externes sont effectués, dans la mesure du possible, préalablement à l'analyse de signaux. Le contrôle ne porte donc pas nécessairement sur l'intégralité du contenu de la source de données concernée, mais sur les données que l'on entend effectivement sélectionner et traiter aux fins de l'analyse de signaux. À cet égard, il est notamment tenu compte de la nature et du gestionnaire de la source, de la manière dont les données ont été obtenues, de la finalité initiale de leur collecte, de la date de leur

de laatste actualisering en het risico dat de gegevens onvolledig, onnauwkeurig, verouderd of uit hun context gehaald zijn. De woorden “in de mate van het mogelijke” houden rekening met het feit dat de DFO niet steeds volledige controle heeft over de gegevensverzameling en het beheer van een externe bron. Zij ontslaan de DFO evenwel niet van de verplichting om de redelijkerwijze beschikbare controles vooraf uit te voeren en eventuele beperkingen van de gegevenskwaliteit bij de verdere beoordeling in aanmerking te nemen.

Aan gegevens uit een niet-publiek toegankelijke externe gegevensbron wordt niet automatisch dezelfde betrouwbaarheid toegekend als aan gegevens uit een authentieke of wettelijk georganiseerde bron. Wanneer de betrouwbaarheid, herkomst of actualiteit van een gegeven niet voldoende kan worden vastgesteld, moet daarmee rekening worden gehouden bij de verdere beoordeling. Een dergelijk gegeven kan zonder bijkomende verificatie niet als een objectief vaststaand feit worden beschouwd en kan op zichzelf niet bepalend zijn voor de verdere behandeling van een signaal.

De integratie in het datawarehouse van categorieën van persoonsgegevens die afkomstig zijn uit externe gegevensbronnen kan uitsluitend plaatsvinden overeenkomstig artikel 5, § 2, van de wet van 3 augustus 2012. De technische mogelijkheid om gegevens te importeren of de rechtmatige toegankelijkheid van een bron volstaat niet om een dergelijke integratie te rechtvaardigen.

De integratie veronderstelt een rechtsgeldige grondslag en de naleving van de voorwaarden die gelden voor de opname en verwerking van de betrokken categorieën van persoonsgegevens in het datawarehouse. De opname van gegevens in het datawarehouse heeft niet tot gevolg dat deze gegevens zonder afzonderlijke beoordeling voor andere doeleinden of signaalanalyses mogen worden gebruikt. Iedere verdere verwerking blijft onderworpen aan de toepasselijke wettelijke opdrachten, toegangsrechten en gegevensbeschermingsregels.

Paragraaf 4 verplicht ertoe iedere signaalanalyse waarbij gebruik wordt gemaakt van de in paragraaf 2 bedoelde analysemethoden voorafgaand af te bakenen en schriftelijk te documenteren. Deze verplichting verzekert dat de analysemethoden niet buiten een vooraf bepaald en controleerbaar kader worden toegepast.

Om de rechtmatigheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit te kunnen aantonen, kan de schriftelijke documentatie, afhankelijk van de concrete verwerking, onder meer betrekking hebben op het doel en de materiële draagwijdte, de gegevensbronnen, de toegepaste analysemethoden, de relevante toegangsbeperkingen en de wijze waarop menselijke beoordeling wordt verzekerd.

dernière mise à jour ainsi que du risque que les données soient incomplètes, inexactes, obsolètes ou sorties de leur contexte. Les termes “dans la mesure du possible” tiennent compte du fait que la DIF n’exerce pas toujours un contrôle complet sur la collecte des données et la gestion d’une source externe. Ils ne dispensent toutefois pas la DIF de l’obligation d’effectuer préalablement les contrôles raisonnablement disponibles et de tenir compte, lors de l’évaluation ultérieure, des éventuelles limites relatives à la qualité des données.

Les données provenant d’une source de données externe non accessible au public ne se voient pas automatiquement attribuer le même degré de fiabilité que les données issues d’une source authentique ou légalement organisée. Lorsque la fiabilité, l’origine ou l’actualité d’une donnée ne peut être suffisamment établie, il doit en être tenu compte lors de l’appréciation ultérieure. Sans vérification complémentaire, une telle donnée ne peut être considérée comme un fait objectivement établi ni être déterminante, à elle seule, pour le traitement ultérieur d’un signal.

L’intégration dans le datawarehouse de catégories de données à caractère personnel provenant de sources de données externes ne peut avoir lieu que conformément à l’article 5, § 2, de la loi du 3 août 2012. La possibilité technique d’importer des données ou l’accessibilité légitime d’une source ne suffit pas à justifier une telle intégration.

L’intégration suppose l’existence d’une base juridique valable ainsi que le respect des conditions applicables à l’intégration et au traitement des catégories de données à caractère personnel concernées dans le datawarehouse. L’intégration de données dans le datawarehouse n’a pas pour effet d’autoriser leur utilisation, sans appréciation distincte, pour d’autres finalités ou d’autres analyses de signaux. Tout traitement ultérieur demeure soumis aux missions légales, aux droits d’accès et aux règles de protection des données applicables.

Le paragraphe 4 impose de délimiter préalablement et de documenter par écrit toute analyse de signaux faisant usage des méthodes d’analyse visées au paragraphe 2. Cette obligation garantit que les méthodes d’analyse ne sont pas appliquées en dehors d’un cadre prédéterminé et contrôlable.

Afin de pouvoir démontrer la licéité, la nécessité et la proportionnalité, la documentation écrite peut, en fonction du traitement concret, porter notamment sur la finalité et la portée matérielle, les sources de données, les méthodes d’analyse appliquées, les limitations d’accès pertinentes et la manière dont l’appréciation humaine est assurée. Lorsqu’un système d’IA ou une

Wanneer een AI-systeem of een externe gegevensbron wordt gebruikt, kan de documentatie eveneens de specifieke gebruiksvoorwaarden, beperkingen en relevante kwaliteitscontroles concretiseren. Deze toelichting voert geen zelfstandige bindende minimumlijst in naast artikel 4, § 4.

Wanneer de voorgenomen verwerking waarschijnlijk een hoog risico voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen inhoudt, wordt overeenkomstig artikel 35 AVG voorafgaand een gegevensbeschermingseffectenbeoordeling uitgevoerd. Indien daaruit blijkt dat de verwerking ondanks de voorgenomen maatregelen een hoog restrisico inhoudt, raadpleegt de verwerkingsverantwoordelijke overeenkomstig artikel 36 AVG voorafgaand de bevoegde toezichthoudende autoriteit. Deze verplichtingen vloeien rechtstreeks voort uit de AVG en dienen derhalve niet in de kaderwet te worden overgenomen.

De functionaris voor gegevensbescherming wordt overeenkomstig artikel 38, lid 1, AVG naar behoren en tijdig betrokken. De gevallen waarin een schriftelijk DPO-advies of een formele validatie door de verwerkingsverantwoordelijke vereist is, worden bepaald volgens de toepasselijke regelgeving en de interne verantwoordelijkheidsverdeling.

De voorafgaande afbakening en schriftelijke documentatie kunnen administratief worden opgenomen in een Data & Access Managementfiche, hierna “DAM-fiche”, of in een ander geschikt intern verantwoordingsinstrument. De DAM-fiche is een mogelijk middel om de wettelijke documentatieplicht uit te voeren, maar vormt zelf geen autonome rechtsgrond voor de verwerking. Zij of het andere instrument kan de wettelijke doeleinden, de categorieën van persoonsgegevens en betrokkenen, de gegevensbronnen, de toegangsrechten of de bewaartermijnen niet wijzigen of verruimen. De essentiele elementen en grenzen van de verwerking worden bepaald door dit wetsontwerp, de wet van 3 augustus 2012 en de overige toepasselijke regelgeving; de interne documentatie concretiseert deze elementen uitsluitend voor de betrokken signaalanalyse.

De documentatie moet de bevoegde interne controlefuncties en, binnen hun wettelijke bevoegdheden, de toezichthoudende en controlerende instanties in staat stellen de rechtmatigheid, noodzakelijkheid, proportionaliteit en traceerbaarheid van de verwerking na te gaan. Zij betekent niet dat alle operationele vaststellingen vooraf bekend moeten zijn, maar vereist wel dat het doel, de materiële draagwijdte, de toegelaten gegevensbasis, de analysemethoden en de voornaamste voorwaarden en waarborgen vooraf voldoende nauwkeurig zijn bepaald.

source de données externe est utilisé, la documentation peut également concrétiser les conditions d’utilisation, les limitations et les contrôles de qualité pertinents. Le présent commentaire n’introduit pas de liste minimale autonome et contraignante en sus de l’article 4, § 4.

Lorsque le traitement envisagé est susceptible d’engendrer un risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques, une analyse d’impact relative à la protection des données est préalablement effectuée conformément à l’article 35 du RGPD. Lorsqu’il ressort de cette analyse que, malgré les mesures envisagées, le traitement présente un risque résiduel élevé, le responsable du traitement consulte préalablement l’autorité de contrôle compétente conformément à l’article 36 du RGPD. Ces obligations résultent directement du RGPD et ne doivent, par conséquent, pas être reprises dans le présent projet de loi-cadre.

Le délégué à la protection des données est associé de manière appropriée et en temps utile, conformément à l’article 38, paragraphe 1er, du RGPD. Les cas dans lesquels un avis écrit du DPO ou une validation formelle par le responsable du traitement sont requis sont déterminés conformément à la réglementation applicable et à la répartition interne des responsabilités.

La délimitation préalable et la documentation écrite peuvent être consignées administrativement dans une fiche Data & Access Management, ci-après “fiche DAM”, ou dans un autre instrument interne de justification approprié. La fiche DAM constitue un moyen possible d’exécuter l’obligation légale de documentation, mais ne constitue pas, en elle-même, une base juridique autonome pour le traitement. Elle ou l’autre instrument ne peut modifier ou étendre les finalités légales, les catégories de données à caractère personnel et de personnes concernées, les sources de données, les droits d’accès ou les délais de conservation. Les éléments essentiels et les limites du traitement sont déterminés par le présent projet de loi, par la loi du 3 août 2012 et par les autres dispositions réglementaires applicables; la documentation interne concrétise ces éléments exclusivement pour l’analyse de signaux concernée.

La documentation doit permettre aux fonctions internes de contrôle compétentes ainsi que, dans les limites de leurs compétences légales, aux autorités de surveillance et de contrôle de vérifier la licéité, la nécessité, la proportionnalité et la traçabilité du traitement. Elle ne signifie pas que toutes les constatations opérationnelles doivent être connues au préalable, mais requiert que la finalité, la portée matérielle, la base de données autorisée, les méthodes d’analyse ainsi que les principales conditions et garanties soient déterminées

Wanneer tijdens de uitvoering een wezenlijke wijziging noodzakelijk blijkt, wordt die wijziging beoordeeld en schriftelijk gedocumenteerd voordat zij wordt toegepast, in het bijzonder bij een wijziging van het doel of de draagwijdte, de toevoeging van een gegevenscategorie of gegevensbron of het gebruik van een andere analysemethode.

Ter illustratie kan worden gedacht aan een signaalanalyse betreffende mogelijke georganiseerde btw-fraude waarbij verschillende onderling verbonden vennootschappen worden gebruikt in een kunstmatig opgebouwde handelsketen om illegale geldstromen in het legale circuit te krijgen. Dit voorbeeld is louter hypothetisch. De vermelde gegevens en indicatoren vormen geen autonome wettelijke criteria en kunnen uitsluitend worden gebruikt binnen een vooraf afgebakende signaalanalyse.

Voorafgaand aan de toepassing van de analysemethoden bepaalt de DFO agent het concrete doel en de materiële draagwijdte van de signaalanalyse en documenteert hij welke gegevenscategorieën, gegevensbronnen en analysemethoden voor dat doel noodzakelijk en proportioneel zijn. In het voorbeeld kan het doel erin bestaan na te gaan of een samenloop van fiscale en ondernemingsgegevens mogelijk wijst op een georganiseerde btw-fraudeketen die binnen de opdrachten van artikel 3 valt.

Voor deze signaalanalyse kan de DFO agent overeenkomstig paragraaf 2 gebruikmaken van de analysemethoden bedoeld in artikel 4, § 2, van deze kaderwet. Binnen de Federale Overheidsdienst Financiën beschikbare gegevens kunnen bijvoorbeeld aantonen dat meerdere recent opgerichte vennootschappen gedurende opeenvolgende aangifteperiodes omvangrijke intracommunautaire handelingen en btw-teruggaven aangeven, terwijl zij dezelfde bestuurders, adressen of rekeningnummers gebruiken.

Dit kan aangevuld worden met publiekelijk toegankelijke gegevensbronnen. Het *Belgisch Staatsblad* kan bijvoorbeeld worden gebruikt om een oprichtingsakte, bestuurdersbenoeming, statutenwijziging, zetelverplaatsing of ontbinding te controleren. De Kruispuntbank van Ondernemingen kan worden geraadpleegd om het ondernemingsnummer, de geregistreerde activiteiten, de vestigingseenheden en de status van een onderneming na te gaan. Publiek toegankelijke jaarrekeningen bij de Nationale Bank van België kunnen worden gebruikt om bepaalde ondernemingsgegevens te vergelijken met het patroon dat uit de fiscale gegevens naar voren komt.

préalablement avec une précision suffisante. Lorsqu'une modification substantielle s'avère nécessaire au cours de l'exécution, elle est appréciée et documentée par écrit avant sa mise en œuvre, en particulier en cas de modification de la finalité ou de la portée, d'ajout d'une catégorie de données ou d'une source de données ou d'utilisation d'une autre méthode d'analyse.

À titre d'illustration, il peut être envisagé une analyse de signaux portant sur une possible fraude organisée à la TVA dans laquelle plusieurs sociétés liées entre elles sont utilisées au sein d'une chaîne commerciale artificiellement constituée afin d'introduire des flux financiers illicites dans le circuit légal. Cet exemple est purement hypothétique. Les données et indicateurs mentionnés ne constituent pas des critères légaux autonomes et ne peuvent être utilisés que dans le cadre d'une analyse de signaux préalablement délimitée.

Préalablement à l'application des méthodes d'analyse, l'agent DIF détermine la finalité concrète et la portée matérielle de l'analyse de signaux et documente les catégories de données, les sources de données et les méthodes d'analyse nécessaires et proportionnées à cette finalité. Dans l'exemple, la finalité peut consister à examiner si une combinaison de données fiscales et de données d'entreprises est susceptible d'indiquer l'existence d'une chaîne organisée de fraude à la TVA relevant des missions visées à l'article 3.

Pour cette analyse de signaux, l'agent DIF peut, conformément au paragraphe 2, recourir aux méthodes d'analyse visées à l'article 4, § 2, du présent projet de loi-cadre. Les données disponibles au sein du Service public fédéral Finances peuvent, par exemple, faire apparaître que plusieurs sociétés récemment constituées déclarent, durant des périodes de déclaration successives, des opérations intracommunautaires et des remboursements de TVA importants, tout en utilisant les mêmes administrateurs, adresses ou numéros de compte.

Cela peut être complété par des sources de données accessibles au public. Le *Moniteur belge* peut, par exemple, être utilisé pour contrôler un acte constitutif, la nomination d'un administrateur, une modification statutaire, un transfert de siège ou une dissolution. La Banque-Carrefour des Entreprises peut être consultée afin de vérifier le numéro d'entreprise, les activités enregistrées, les unités d'établissement et le statut d'une entreprise. Les comptes annuels accessibles au public auprès de la Banque nationale de Belgique peuvent être utilisés pour comparer certaines données d'entreprise avec le schéma ressortant des données fiscales.

Na de analyse bepaalt de DFO agent welke elementen voldoende controleerbaar zijn om als objectieve vaststellingen te worden aangemerkt. Een objectieve vaststelling kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de oprichtingsdatum van een vennootschap, het ontbreken van een aangifte, een aangegeven bedrag, de afwezigheid van een overeenstemmende aangifte bij een medecontractant of het bestaan van een gemeenschappelijke bestuurder. De raadpleging van externe bronnen en de beoordeling van de betrouwbaarheid, herkomst en actualiteit ervan gebeuren overeenkomstig de voorwaarden van paragraaf 3 en worden overeenkomstig paragraaf 4 gedocumenteerd.

De beoordeling dat deze elementen mogelijk passen binnen een fraudemechanisme is daarentegen voorlopig en oriënterend. Zij houdt geen definitieve vaststelling in dat facturen vals zijn, verrichtingen fictief zijn, een persoon met bedrieglijk opzet heeft gehandeld of een strafbaar feit werd gepleegd. Indien aan de voorwaarden van artikel 6 is voldaan, kunnen de objectieve vaststellingen in een proces-verbaal worden opgenomen en aan het bevoegde Openbaar Ministerie of het Europees Openbaar Ministerie worden overgemaakt. De bevoegde gerechtelijke overheid beoordeelt vervolgens zelfstandig welk gevolg daaraan wordt gegeven.

Art. 5

Een expliciete doelstelling van het federaal regeerakkoord is om de DFO multidisciplinair te laten samenwerken met de CFI. Dit ontwerpartikel maakt gerichte informatie-uitwisseling mogelijk binnen de wettelijke grenzen en bevoegdheden van beide instanties.

De CFI blijft bij het sluiten en uitvoeren van een samenwerkingsprotocol gehouden haar wettelijke opdrachten, bevoegdheden en verplichtingen, in het bijzonder haar bijzondere wettelijke geheimhoudingsplicht, na te leven. Informatie-uitwisseling kan slechts plaatsvinden binnen het wettelijke kader dat op elk van de betrokken instanties van toepassing is en met inachtneming van de regelgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens. Naast artikel 5 van deze kaderwet en een samenwerkingsprotocol moet de informatie-uitwisseling worden gelezen binnen de grenzen van de toepasselijke bepalingen van de wet van 18 september 2017, waaronder de artikelen 79 en 83, zoals van toepassing.

De wettelijke basis en limieten volgen uit de respectieve toepasselijke wetgeving. De technische en organisatorische maatregelen, passende beveiliging en wijze waarop noodzakelijkheid en proportionaliteit

À l'issue de l'analyse, l'agent DIF détermine quels éléments sont suffisamment contrôlables pour être qualifiés de constatations objectives. Une constatation objective peut, par exemple, porter sur la date de constitution d'une société, l'absence d'une déclaration, un montant déclaré, l'absence d'une déclaration correspondante auprès d'un cocontractant ou l'existence d'un administrateur commun. La consultation de sources externes et l'appréciation de leur fiabilité, de leur origine et de leur actualité s'effectuent conformément aux conditions du paragraphe 3 et sont documentées conformément au paragraphe 4.

L'appréciation selon laquelle ces éléments pourraient s'inscrire dans un mécanisme de fraude conserve, en revanche, un caractère provisoire et exploratoire. Elle ne constitue pas une constatation définitive selon laquelle des factures sont fausses, des opérations sont fictives, une personne a agi avec une intention frauduleuse ou qu'une infraction a été commise. Lorsque les conditions de l'article 6 sont remplies, les constatations objectives peuvent être consignées dans un procès-verbal et transmises au Ministère Public compétent ou au Parquet Européen. L'autorité judiciaire compétente apprécie ensuite, de manière autonome, la suite à y réserver.

Art. 5

Un objectif explicite de l'accord de gouvernement fédéral est de permettre à la DIF de collaborer de manière multidisciplinaire avec la CTIF. Le présent article en projet permet des échanges ciblés d'informations, dans le respect des limites légales et des compétences respectives des deux instances.

Lors de la conclusion et de l'exécution d'un protocole de coopération, la CTIF demeure tenue de respecter ses missions, compétences et obligations légales, en particulier son obligation légale particulière de secret. L'échange d'informations ne peut avoir lieu que dans le respect du cadre légal applicable à chacune des instances concernées et de la réglementation relative à la protection des données à caractère personnel. Outre l'article 5 du présent projet de loi-cadre et un protocole de coopération, l'échange d'informations doit être lu dans les limites des dispositions applicables de la loi du 18 septembre 2017, notamment de ses articles 79 et 83, tels qu'applicables.

La base légale et les limites applicables découlent des législations respectivement applicables. Les mesures techniques et organisationnelles, les mesures de sécurité appropriées ainsi que la manière de démontrer

worden aangetoond, worden nader gepreciseerd in een samenwerkingsprotocol tussen de DFO en de CFI.

De informatie-uitwisseling kan bijdragen tot een betere afstemming en kan het risico op onnodige of inhoudelijk overlappende meldingen beperken, zonder afbreuk te doen aan de eigen wettelijke meldings- en mededelingsverplichtingen van de DFO en de CFI. Daardoor kan ook de administratieve belasting voor het Openbaar Ministerie worden verminderd.

Daarnaast zullen de processen-verbaal die wél aan het Openbaar Ministerie worden overgemaakt in de toekomst inhoudelijk rijker, nauwkeuriger en beter onderbouwd zijn. Momenteel ligt de focus op dossiers met een hogere financiële omvang, in de toekomst zullen meer dossiers sneller en efficiënter kunnen worden behandeld, steeds kaderende binnen de context van de strijd tegen ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd. De signaalanalyse door de DFO is immers gebaseerd op het volledige fiscale patrimonium en wordt onderworpen aan een professionele en menselijke beoordeling. Hierdoor ontvangt het Openbaar Ministerie niet langer fragmentaire of onvolledige informatie, maar één geïntegreerd en grondig geanalyseerd dossier.

Dit maakt dat het Openbaar Ministerie veel sneller een geïnformeerde opportuniteits- en proportionaliteitstoets kan uitvoeren, en dat minder tijd nodig is voor bijkomende oriënterende stappen. De doorgestuurde dossiers zijn meteen bruikbaar voor strafrechtelijk onderzoek en besluitvorming en laten toe om georganiseerde misdaad vroegtijdig en doeltreffend te raken waar dat het meest effect heeft: in de portefeuille.

Rekening houdend met het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit wordt de beoogde samenwerking tussen de DFO en de CFI nader geregeld in een samenwerkingsprotocol.

Naast het gedetailleerde samenwerkingsprotocol vormt dit artikel, gelezen in samenhang met artikel 12 van deze kaderwet, het gewijzigde artikel 79, § 2, en artikel 83, § 2, vijfde lid, van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, de wettelijke grondslag voor de uitwisseling van inlichtingen tussen de DFO en de CFI. Die uitwisseling heeft betrekking op het witwassen van geld afkomstig van misdrijven die een weerslag kunnen hebben op het vlak van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd.

Artikel 83 van de wet van 18 september 2017 bepaalt dat de CFI, binnen de bij die wet vastgestelde voorwaarden, nuttige inlichtingen aan de minister van Financiën

la nécessité et la proportionnalité sont précisées dans un protocole de coopération entre la DIF et la CTIF.

L'échange d'informations peut contribuer à une meilleure coordination et limiter le risque de signalements inutiles ou se chevauchant sur le fond, sans préjudice des obligations légales propres de signalement et de communication de la DIF et de la CTIF. Il peut ainsi également réduire la charge administrative du Ministère Public.

En outre, les procès-verbaux qui seront transmis au Ministère Public seront à l'avenir plus riches en contenu, plus précis et mieux étayés. Actuellement, l'accent est mis sur des dossiers présentant un enjeu financier plus élevé; à l'avenir, un plus grand nombre de dossiers pourra être traité plus rapidement et plus efficacement, tout en s'inscrivant toujours dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale grave, organisée ou non. En effet, l'analyse de signaux par la DIF est basée sur l'ensemble du patrimoine fiscal et fait l'objet d'une évaluation professionnelle et humaine. Ainsi, le Ministère Public ne reçoit plus d'informations fragmentaires ou incomplètes, mais un dossier intégré et analysé en profondeur.

Cela permet au Ministère Public de procéder beaucoup plus rapidement à un examen éclairé de l'opportunité et de la proportionnalité, et de réduire le temps nécessaire à des démarches exploratoires supplémentaires. Les dossiers transmis sont immédiatement utilisables pour l'enquête et la prise de décision pénales et permettent de frapper le crime organisé de manière précoce et efficace là où cela a le plus d'impact: dans le portefeuille.

Compte tenu de l'avis de l'Autorité de protection des données, la coopération envisagée entre la DIF et la CTIF est précisée dans un protocole de coopération.

Outre le protocole de coopération détaillé, le présent article, lu conjointement avec l'article 12 du présent projet de loi-cadre, l'article 79, § 2, tel que modifié, et l'article 83, § 2, alinéa 5, de la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces, constitue la base légale de l'échange d'informations entre la DIF et la CTIF. Cet échange concerne le blanchiment de capitaux provenant d'infractions susceptibles d'avoir une incidence en matière de fraude fiscale grave, organisée ou non.

L'article 83 de la loi du 18 septembre 2017 prévoit que la CTIF peut, dans les conditions fixées par cette loi, communiquer des informations utiles au ministre des

kan verstrekken wanneer die inlichtingen betrekking hebben op het witwassen van geld dat afkomstig is van een misdrijf dat een weerslag kan hebben op het vlak van ernstige fiscale fraude. Artikel 5 van deze kaderwet en de bij deze kaderwet aangebrachte wijziging van artikel 79, § 2, van de wet van 18 september 2017 moeten in samenhang met die bepaling worden gelezen. Samen voorzien zij in een wettelijk afgebakende informatie-uitwisseling, met eerbiediging van de opdracht, de bevoegdheden en de toepasselijke waarborgen van iedere betrokken instantie.

Dit artikel legt de CFI evenwel geen verplichting op om ieder verzoek om inlichtingen volledig te beantwoorden. De CFI beoordeelt autonoom, binnen haar wettelijke kader, of en in welke mate zij op een verzoek kan ingaan. Zij kan bijgevolg beslissen om de gevraagde inlichtingen geheel, gedeeltelijk of niet te verstrekken. De kaderwet voorziet niet in een sanctiemechanisme waarmee de CFI tot de verstrekking van inlichtingen kan worden gedwongen.

De samenwerking strekt ertoe de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en ernstige fiscale fraude efficiënter te maken, zonder afbreuk te doen aan de onderscheiden opdrachten, bevoegdheden en wettelijke waarborgen van de DFO en de CFI waarvan dit artikel een veruitwendiging is.

Zoals eerder omschreven in deze toelichting vormt de signaalanalyse geen onderzoeksdaad in de zin van de fiscale wetgeving. Vermits er geen verplichting bestaat voor de CFI om een verzoek van de DFO te beantwoorden, doet de informatie-uitwisseling tussen de DFO en de CFI daaraan geen afbreuk. Met deze toelichting kan ook aan het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit inzake de kwalificatie als onderzoeksdaad tegemoet worden ,aangezien het verzoek aan de CFI en de ontvangst van inlichtingen van de CFI op zich geen fiscale onderzoeksdaad vormen.. De betrokken inlichtingen worden in de fase van de signaalanalyse gebruikt om te beoordelen of er voldoende aanwijzingen zijn om een proces-verbaal aan de bevoegde magistraat over te maken en of een verder strafrechtelijk gevolg aangewezen is.

Deze benadering sluit aan bij de vaste cassatierechtspraak dat de inzage van een gerechtsdossier door fiscale ambtenaren, wanneer zij ertoe strekt te beoordelen of een fiscaal onderzoek moet worden ingesteld, geen fiscale onderzoeksdaad is. In dat verband kan worden verwezen naar de arresten van het Hof van Cassatie met rolnummers F.00.0020.N, F.00.0093.N en F.19.0131.N.

Finances lorsque celles-ci concernent le blanchiment de capitaux provenant d'une infraction susceptible d'avoir une incidence en matière de fraude fiscale grave. L'article 5 du présent projet de loi-cadre et la modification apportée par celle-ci à l'article 79, § 2, de la loi du 18 septembre 2017 doivent être lus conjointement avec cette disposition. Ensemble, ces dispositions prévoient un échange d'informations légalement délimité, dans le respect de la mission, des compétences et des garanties applicables à chacune des instances concernées.

Le présent article n'impose toutefois pas à la CTIF l'obligation de répondre intégralement à toute demande d'informations. Dans les limites de son cadre légal, la CTIF apprécie de manière autonome si, et dans quelle mesure, elle peut donner suite à une demande. Elle peut dès lors décider de communiquer tout ou partie des informations demandées, ou de ne pas les communiquer. La loi-cadre ne prévoit aucun mécanisme de sanction permettant de contraindre la CTIF à communiquer des informations.

La coopération vise à renforcer l'efficacité de la lutte contre la criminalité organisée et la fraude fiscale grave, sans porter atteinte aux missions, compétences et garanties légales distinctes de la DIF et de la CTIF, dont le présent article constitue la concrétisation.

Comme indiqué précédemment dans le présent exposé, l'analyse de signaux ne constitue pas un acte d'investigation au sens de la législation fiscale. L'échange d'informations entre la DIF et la CTIF ne remet pas en cause cette qualification, dès lors que la CTIF n'est pas tenue de répondre à une demande de la DIF. Le présent commentaire permet également de répondre à l'avis de l'Autorité de protection des données relatif à la qualification d'acte d'investigation, dès lors que la demande adressée à la CTIF et la réception d'informations de celle-ci ne constituent pas, en elles-mêmes, un acte d'investigation fiscale. Durant la phase de l'analyse de signaux, les informations concernées sont utilisées afin d'apprécier s'il existe suffisamment d'indices pour transmettre un procès-verbal au magistrat compétent et si une suite pénale est indiquée.

Cette approche s'inscrit dans la jurisprudence constante de la Cour de cassation selon laquelle la consultation d'un dossier judiciaire par des fonctionnaires fiscaux, lorsqu'elle vise à apprécier s'il y a lieu d'ouvrir une enquête fiscale, ne constitue pas un acte d'investigation fiscale. Il peut être renvoyé, à cet égard, aux arrêts de la Cour de cassation portant les numéros de rôle F.00.0020.N, F.00.0093.N et F.19.0131.N.

Ook uit het cassatiearrest met rolnummer F.22.0070.N blijkt duidelijk dat de inzage van een gerechtsdossier niet als een onderzoeksdaad wordt aangemerkt, ongeacht of zij betrekking heeft op een reeds geïdentificeerde dan wel een nog niet geïdentificeerde belastingplichtige. Naar analogie moet worden aangenomen dat ook het ontvangen van inlichtingen niet zonder meer een fiscale onderzoeksdaad vormt in het kader van de administratieve opdracht van de DFO.

Bovendien ontvangt de minister van Financiën reeds inlichtingen van de CFI op grond van artikel 83 van de wet van 18 september 2017. Uit het jaarverslag 2025 van de CFI blijkt dat de Dienst Coördinatie Anti-Fraude in 2023, 2024 en 2025 respectievelijk 675, 700 en 792 mededelingen van de CFI heeft ontvangen. Het beroepsgeheim van de CFI wordt daarbij slechts opgeheven in de limitatief in artikel 83 bepaalde gevallen.

Ook deze mededelingen strekken ertoe de noodzaak van een verder onderzoek te beoordelen. Artikel 5 van deze kaderwet moet vanuit hetzelfde uitgangspunt worden begrepen. De bepaling past binnen de doelstelling om ernstige fiscale fraude, het witwassen van de opbrengsten ervan en de verwevenheid van die fenomenen met georganiseerde criminaliteit op een efficiënte en multidisciplinaire wijze te bestrijden.

Ook het feit dat de CFI niet verplicht is te antwoorden, aangezien zij haar geheimhoudingsplicht moet respecteren, die haar grondslag vindt in Europese regelgeving, maakt dat zij in het kader van dit artikel niet voldoet aan de constitutieve voorwaarden van een onderzoeksdaad zoals omschreven door het Hof van Cassatie. Zoals eerder uiteengezet, veronderstelt een onderzoeksdaad eveneens een actieve medewerkingsplicht. Aangezien de CFI niet verplicht is mee te werken en haar geheimhoudingsplicht dus niet wordt doorbroken, kan ook dit artikel niet als een onderzoeksdaad worden beschouwd. Dit geldt des te meer omdat het artikel uitsluitend dient om de noodzaak van een eventueel strafrechtelijk onderzoek te beoordelen, waar deze beoordeling volledig onder de autonome beslissingsbevoegdheid van een bevoegde magistraat komt. Ook hier kan de vergelijking worden gemaakt met de inzage in een gerechtsdossier. De procureur is immers evenmin verplicht inzage te verlenen, en ook deze handeling wordt door het Hof van Cassatie niet beschouwd als een onderzoeksdaad in fiscale zin.

De mogelijkheid voor de DFO en de CFI om, binnen hun respectieve wettelijke opdrachten, elkaars analyses en beschikbare gegevens aan te vullen, verantwoordt de voorgestelde samenwerkingsvorm. Een gerichte informatie-uitwisseling kan de kwaliteit van de analyses verbeteren, dubbele meldingen helpen voorkomen en

Il ressort également clairement de l'arrêt portant le numéro de rôle F.22.0070.N que la consultation d'un dossier judiciaire n'est pas qualifiée d'acte d'investigation, qu'elle concerne un contribuable déjà identifié ou un contribuable qui ne l'est pas encore. Par analogie, il convient de considérer que la réception d'informations ne constitue pas davantage, en elle-même, un acte d'investigation fiscale dans le cadre de la mission administrative de la DIF.

En outre, le ministre des Finances reçoit déjà des informations de la CTIF sur la base de l'article 83 de la loi du 18 septembre 2017. Il ressort du rapport annuel 2025 de la CTIF que le service Coordination anti-fraude a reçu de la CTIF respectivement 675, 700 et 792 communications en 2023, 2024 et 2025. Le secret professionnel de la CTIF n'est levé que dans les cas limitativement déterminés à l'article 83.

Ces communications visent également à apprécier la nécessité d'une enquête ultérieure. L'article 5 du présent projet de loi-cadre doit être compris à partir du même point de départ. Cette disposition s'inscrit dans l'objectif de lutter de manière efficace et multidisciplinaire contre la fraude fiscale grave, le blanchiment des produits qui en découlent et l'imbrication de ces phénomènes avec la criminalité organisée.

Le fait que la CTIF ne soit pas tenue de répondre, dès lors qu'elle doit respecter son obligation de secret, laquelle trouve son fondement dans la réglementation européenne, implique également que les conditions constitutives d'un acte d'investigation, telles que définies par la Cour de cassation, ne sont pas réunies dans le cadre du présent article. Comme exposé précédemment, un acte d'investigation suppose également une obligation active de coopération. Dès lors que la CTIF n'est pas tenue de coopérer et que son obligation de secret n'est donc pas levée, le présent article ne peut pas davantage être considéré comme un acte d'investigation. Il en va d'autant plus ainsi que cet article vise exclusivement à apprécier la nécessité d'une éventuelle enquête pénale, cette appréciation relevant entièrement du pouvoir de décision autonome du magistrat compétent. Une comparaison peut également être établie, à cet égard, avec la consultation d'un dossier judiciaire. Le procureur n'est en effet pas davantage tenu d'autoriser cette consultation, laquelle n'est pas non plus considérée par la Cour de cassation comme un acte d'investigation au sens fiscal.

La possibilité pour la DIF et la CTIF de compléter, dans le cadre de leurs missions légales respectives, leurs analyses et les données dont elles disposent justifie la forme de coopération proposée. Un échange ciblé d'informations peut améliorer la qualité des analyses, contribuer à éviter les doubles signalements et

een betere onderlinge afstemming mogelijk maken. Daardoor kan tevens worden vermeden dat dezelfde informatie langs verschillende kanalen aan de gerechtelijke autoriteiten wordt overgemaakt.

Aangezien artikel 83 reeds voorziet in de mogelijkheid om de minister van Financiën in te lichten, bestaat er evenmin een risico op onredelijke gegevensafwending, aangezien de CFI onder hetzelfde artikel haar informatie zowel met de DFO als met andere diensten van de Federale Overheidsdienst Financiën deelt. Deze informatie-uitwisseling tussen de DFO en de CFI zal plaatsvinden binnen de respectieve wettelijke kaders en bevoegdheden van de betrokken instanties, met inachtneming van het proportionaliteitsbeginsel, op grond van een protocol en met eerbiediging van artikel 83 van de wet van 18 september 2017. Op die manier wordt een multidisciplinaire aanpak bevorderd en wordt vermeden dat feiten zonder gevolg blijven wanneer een administratief optreden aangewezen is.

Art. 6

Dit artikel legt de verplichting op aan de DFO agent om, wanneer tijdens de signaalanalyse feiten worden gedetecteerd en vastgesteld die een misdrijf van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of een daaruit voortvloeiend misdrijf van witwassen kunnen uitmaken, het bevoegde Openbaar Ministerie of, in voorkomend geval, het Europees Openbaar Ministerie op de hoogte te stellen via een aanvankelijk proces-verbaal. Deze verplichting geldt eveneens voor de feiten vermeld in de artikelen 22 en 25 van Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende de nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie, wanneer het grootschalige btw-fraude betreft of wanneer het de overige bevoegdheden betreft van het Europees Openbaar Ministerie die verband houden met ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of met een daaruit voortvloeiend misdrijf van witwassen.

De DFO agenten staan onder het hiërarchische gezag van de FOD Financiën, meer bepaald van de AABBI, en vervullen tijdens de signaalanalyse een wettelijk omschreven administratieve opdracht. In dat kader nemen zij de gedetecteerde en objectieve vaststellingen van feiten op in een proces-verbaal, overeenkomstig artikel 59, § 1, WBTW en artikel 340, eerste lid, WIB 92. Dit proces-verbaal wordt met toepassing van artikel 6 van dit wetsontwerp ten titel van inlichtingen overgemaakt aan het bevoegde Openbaar Ministerie of het Europees Openbaar Ministerie. Dit proces-verbaal dat wordt aangewend in de strafprocedure bezit geen bijzondere bewijskracht.

permettre une meilleure coordination mutuelle. Il peut ainsi également être évité que les mêmes informations soient transmises aux autorités judiciaires par des canaux différents.

Dès lors que l'article 83 prévoit déjà la possibilité d'informer le ministre des Finances, il n'existe pas davantage de risque de détournement injustifié de données, puisque la CTIF partage, sur la base de ce même article, ses informations avec la DIF comme elle le fait avec d'autres services du Service public fédéral Finances. Cet échange d'informations entre la DIF et la CTIF aura lieu dans les limites des cadres légaux et des compétences respectifs des instances concernées, dans le respect du principe de proportionnalité, sur la base d'un protocole et conformément à l'article 83 de la loi du 18 septembre 2017. Une approche multidisciplinaire est ainsi favorisée et il est évité que des faits demeurent sans suite lorsqu'une intervention administrative est indiquée.

Art. 6

Cet article impose à l'agent DIF l'obligation, lorsque des faits sont détectés et constatés au cours de l'analyse de signaux et qu'ils sont susceptibles de constituer une infraction de fraude fiscale grave, organisée ou non, ou une infraction de blanchiment qui en découle, d'en informer le Ministère Public compétent ou, le cas échéant, le Parquet Européen, au moyen d'un procès-verbal initial. Cette obligation vaut également pour les faits visés aux articles 22 et 25 du Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, lorsqu'il s'agit notamment d'une fraude à la TVA de grande ampleur ou d'autres compétences du Parquet Européen liées à la fraude fiscale grave, organisée ou non, ou à une infraction de blanchiment qui en découle.

Les agents DIF sont placés sous l'autorité hiérarchique du SPF Finances, plus précisément de l'AGISI, et accomplissent, au cours de l'analyse de signaux, une mission administrative définie par la loi. Dans ce cadre, ils consignent les faits détectés et les constatations objectives dans un procès-verbal, conformément à l'article 59, § 1er, du CTVA et à l'article 340, alinéa 1er, du CIR 92. En application de l'article 6 du présent projet de loi, ce procès-verbal est transmis à titre de renseignements au Ministère Public compétent ou, le cas échéant, au Parquet Européen. Ce procès-verbal, lorsqu'il est utilisé dans le cadre de la procédure pénale, ne possède aucune force probante particulière.

Na de administratieve fase van signaalanalyse vormt dit aanvankelijk proces-verbaal het eerste contact met het bevoegde Openbaar Ministerie of het Europees Openbaar Ministerie. Het opstellen en overmaken van dit proces-verbaal gebeurt evenwel nog niet in de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie. Het proces-verbaal laat het bevoegde Openbaar Ministerie of het Europees Openbaar Ministerie toe om te beoordelen welk gevolg aan de vastgestelde feiten moet worden gegeven. De DFO agent treedt pas op als officier van gerechtelijke politie vanaf het ogenblik waarop hij, in het kader van een strafrechtelijk onderzoek, door de bevoegde magistraat wordt belast met opdrachten of handelingen overeenkomstig de artikelen 7 tot 9.

Het aanvankelijke proces-verbaal vervult daarbij een scharnierfunctie tussen de administratieve detectiefase en de eventuele strafrechtelijke onderzoeksfase. Het waarborgt dat de tijdens de signaalanalyse opgebouwde fiscale, financiële en datagedreven kennis in een gestructureerde, controleerbare en onmiddellijk bruikbare vorm aan de bevoegde magistraat wordt overgemaakt. Hierin ligt een belangrijk verschil met een loutere informatiedoorstroming. De DFO beperkt zich niet tot de melding van een signaal, maar brengt de objectieve vaststellingen, de relevante fiscale verbanden en de geïdentificeerde financiële of patrimoniale elementen samen in een proces-verbaal dat de bevoegde magistraat toelaat snel te beoordelen of een strafrechtelijk onderzoek en onmiddellijke vermogensgerichte maatregelen aangewezen zijn. Indien de magistraat beslist tot strafrechtelijke opvolging, kan hij de DFO vervolgens met verdere opdrachten belasten. De expertise die aan het proces-verbaal ten grondslag ligt, blijft daardoor beschikbaar voor de operationele uitvoering van het onderzoek. Artikel 6 vormt aldus niet het eindpunt van de betrokkenheid van de DFO, maar het formele kantelpunt waarop de bevoegde gerechtelijke overheid autonoom beslist of en onder welke voorwaarden de DFO in de verdere opsporingsketen wordt ingezet.

Het gaat om materiële vaststellingen die betrekking hebben op een feitelijke toestand en die door de agent zelf werden waargenomen of vastgesteld.

Daaronder kunnen onder meer vallen: 1° de objectieve vaststelling dat bepaalde gegevens, documenten, aangiften, verrichtingen, rekeningen, tegoeden, vennootschapsstructuren, mandaten, volmachten, identificatiegegevens of patrimoniale elementen al dan niet voorkomen in het fiscaal patrimonium; 2° de objectieve vaststelling van de inhoud, datum, oorsprong, beschikbaarheid of afwezigheid van gegevens of documenten die tijdens de signaalanalyse werden geraadpleegd, zoals fiscale aangiften, btw-aangiften, gegevens uit het datawarehouse, gegevens uit publieke registers, gegevens van

Après la phase administrative d'analyse de signaux, ce procès-verbal initial constitue le premier contact avec le Ministère public compétent ou le Parquet européen. L'établissement et la transmission de ce procès-verbal ne s'effectuent toutefois pas encore en qualité d'officier de police judiciaire. Le procès-verbal permet au Ministère public compétent ou au Parquet européen d'apprécier la suite à réserver aux faits constatés. L'agent DIF n'agit en qualité d'officier de police judiciaire qu'à partir du moment où, dans le cadre d'une enquête pénale, il est chargé par le magistrat compétent de missions ou d'actes conformément aux articles 7 à 9.

Le procès-verbal initial remplit ainsi une fonction charnière entre la phase administrative de détection et l'éventuelle phase d'enquête pénale. Il garantit que les connaissances fiscales, financières et fondées sur l'analyse des données acquises au cours de l'analyse de signaux sont transmises au magistrat compétent sous une forme structurée, contrôlable et immédiatement exploitable. Il se distingue en cela d'une simple transmission d'informations. La DIF ne se limite pas à effectuer un signal, mais rassemble les constatations objectives, les liens fiscaux pertinents ainsi que les éléments financiers ou patrimoniaux identifiés dans un procès-verbal permettant au magistrat compétent d'apprécier rapidement s'il y a lieu d'ouvrir une enquête pénale et de prendre immédiatement des mesures visant le patrimoine. Si le magistrat décide de réserver une suite pénale au dossier, il peut ensuite charger la DIF de missions complémentaires. L'expertise sur laquelle repose le procès-verbal demeure ainsi disponible pour la mise en œuvre opérationnelle de l'enquête. L'article 6 ne constitue dès lors pas le terme de l'intervention de la DIF, mais le point de bascule formel à partir duquel l'autorité judiciaire compétente décide de manière autonome si, et dans quelles conditions, la DIF sera mobilisée dans la suite de la chaîne d'investigation.

Il s'agit de constatations matérielles portant sur un état de fait et qui ont été observées ou établies personnellement par l'agent.

Peuvent notamment relever de cette catégorie: 1° la constatation objective que certaines données, documents, déclarations, opérations, comptes, avoirs, structures sociétaires, mandats, procurations, données d'identification ou éléments patrimoniaux figurent ou non dans le patrimoine fiscal; 2° la constatation objective du contenu, de la date, de l'origine, de la disponibilité ou de l'absence de données ou de documents consultés dans le cadre de l'analyse de signaux, tels que les déclarations fiscales, les déclarations TVA, les données issues du datawarehouse, de registres publics, de la

de Kruispuntbank van Ondernemingen, gegevens van de Nationale Bank van België of gegevens afkomstig uit rechtmatig geraadpleegde externe databanken; 3° de objectieve vaststelling van materiële verbanden tussen gegevens die tijdens de signaalanalyse werden vastgesteld, zoals de identificatie van betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen, bestuurders, mandatarissen, uiteindelijke begunstigden, rekeninghouders, volmachtdragers, verbonden ondernemingen, transacties, financiële stromen, vermogensbestanddelen of andere objectieve vaststellingen van elementen die relevant kunnen zijn voor feiten die ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen kunnen uitmaken; 4° de objectieve vaststelling van de wijze waarop de signaalanalyse werd uitgevoerd, de datum en het tijdstip van raadpleging en, in voorkomend geval, de datum waarop het proces-verbaal aan het bevoegde Openbaar Ministerie of het Europees Openbaar Ministerie werd overgemaakt.

De regeling beoogt aldus een evenwicht te waarborgen tussen de doeltreffendheid van de strafrechtelijke handhaving enerzijds en de rechten van verdediging anderzijds.

Onder “bevoegd Openbaar Ministerie” wordt hier enkel verstaan: het Openbaar Ministerie waaraan de DFO agenten hun aanvankelijk proces-verbaal zullen toezenden. Het zal aan het College van procureurs-generaal, dat krachtens artikel 143*bis*, § 2, 2°, van het Gerechtelijk Wetboek bevoegd is voor “de goede algemene en gecoördineerde werking van het Openbaar Ministerie”, toekomen om dit bij omzendbrief te bepalen. Dit kunnen de procureurs des Konings (parketten van eerste aanleg) zijn van de gerechtelijke arrondissementen waar de zetel van het hof van beroep is gevestigd (Gent, Antwerpen, Brussel, Luik en Bergen), in overeenstemming met het regime dat geldt voor de fiscale substituten. Het bevoegdheidscriterium van artikel 23 van het Wetboek van Strafvordering zal dan spelen, met voorrang voor de plaats van het misdrijf. Het College kan ook de federale procureur aanduiden. In de toekomst, eens deze sectie opgericht en operationeel zal zijn, kan de federale procureur de behandeling van deze processen-verbaal dan toewijzen aan de magistraten van de nieuwe financiële sectie van het federaal parket.

Aangezien de onderzoeksrechter in deze fase nog niet kan tussenkomen, is hij hier dan ook niet betrokken. De DFO kan nooit rechtstreeks een proces-verbaal overmaken aan de onderzoeksrechter met het oog op het opstarten van een gerechtelijk onderzoek en de daaruit voortvloeiende ingrijpendere onderzoeksdaden. Het Openbaar Ministerie blijft in eerste instantie bevoegd om het strafrechtelijk parcours te bepalen.

Banque-Carrefour des Entreprises, de la Banque nationale de Belgique ou de bases de données externes consultées légalement; 3° la constatation objective de liens matériels entre des données relevées lors de l’analyse de signaux, tels que l’identification de personnes physiques ou morales concernées, d’administrateurs, de mandataires, de bénéficiaires effectifs, de titulaires de comptes, de détenteurs de procuration, d’entreprises liées, de transactions, de flux financiers, d’éléments patrimoniaux ou d’autres constatations objectives d’éléments pouvant être pertinents pour des faits susceptibles de constituer une fraude fiscale grave, organisée ou non, ou l’infraction de blanchiment qui en découle; 4° la constatation objective de la manière dont l’analyse de signaux a été réalisée, ainsi que de la date et de l’heure de consultation des données et, le cas échéant, de la date de transmission du procès-verbal au Ministère Public compétent ou au Parquet européen.

Le régime vise ainsi à garantir un équilibre entre l’efficacité de l’action pénale, d’une part, et les droits de la défense, d’autre part.

Par “Ministère Public compétent”, on entend ici uniquement: le Ministère Public auquel les agents DIF transmettront leur procès-verbal initial. Il appartiendra au Collège des procureurs généraux, qui, en vertu de l’article 143*bis*, § 2, 2°, du Code judiciaire, est compétent pour “le bon fonctionnement général et coordonné du Ministère Public”, de le préciser par circulaire. Il peut y avoir lieu de désigner les procureurs du Roi (parquets de première instance) des arrondissements judiciaires où se trouve le siège de la cour d’appel (Gand, Anvers, Bruxelles, Liège et Mons), conformément au régime applicable aux substituts fiscaux. Le critère de compétence de l’article 23 du Code d’instruction criminelle s’appliquera alors, avec priorité au lieu de l’infraction. Le Collège peut aussi désigner le procureur fédéral. À l’avenir, une fois que cette section sera créée et opérationnelle, le procureur fédéral pourra alors confier le traitement de ces procès-verbaux initiaux aux magistrats de la nouvelle section financière du parquet fédéral.

Comme le juge d’instruction ne peut pas intervenir à ce stade, il n’est pas impliqué. La DIF ne peut jamais transmettre directement un procès-verbal au juge d’instruction en vue de l’ouverture d’une instruction judiciaire et de la mise en œuvre d’actes d’enquête plus intrusifs qui en découlent. Le Ministère Public demeure la première autorité compétente pour déterminer l’orientation pénale.

Het opzet van het proces-verbaal met objectieve vaststellingen van feiten en elementen uit deze signaalanalyse is om elementen op te nemen die noodzakelijk zijn om de strafbare feiten vast te stellen die, gelet op hun ernst, frequentie of het georganiseerd verband waarin ze worden gepleegd, ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, kunnen vormen, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen. Het proces-verbaal bevat objectieve vaststellingen die het mogelijk maken de vermeende daders en de illegale geldstromen die met deze strafbare feiten verband houden te identificeren.

Aangezien de DFO agent verplicht is in een proces-verbaal de vaststellingen van de resultaten van de signaalanalyse over te maken aan het bevoegde Openbaar Ministerie of het Europees Openbaar Ministerie, zal er steeds een onafhankelijke magistraat een beoordeling en afweging maken van de gedetecteerde en vastgestelde feiten die een misdrijf van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen kunnen uitmaken. Wanneer het bevoegde Openbaar Ministerie of het Europees Openbaar Ministerie beslist om het aanvankelijk proces-verbaal niet verder te behandelen, betekent dit niet dat er geen gevolg aan kan worden gegeven. De bevoegde magistraat kan via de reeds bestaande wettelijke kanalen deze bevindingen immers overmaken aan de juiste en aangewezen administratieve instanties, zodat zij het dossier verder administratief kunnen behandelen. Zo kunnen ook andere directies van de AABBI door de procureur des Konings worden aangesproken, bijvoorbeeld via een Una Via-overleg of -melding, om de feiten verder te onderzoeken binnen hun administratieve bevoegdheden. Daarnaast kunnen andere financiële, economische of sociale controlediensten, zoals de douane of de sociale inspectie, door het bevoegde Openbaar Ministerie worden aangesproken om de gedetecteerde feiten administratief af te handelen. Door gebruik te maken van de reeds bestaande communicatiekanalen is er dan ook geen sprake van straffeloosheid. Indien het bevoegde Openbaar Ministerie of het Europees Openbaar Ministerie op basis van de verkregen informatie een strafonderzoek wenst op te starten en de DFO agent in dat strafonderzoek betrekt, vormt dit proces-verbaal het kantelpunt voor de DFO agent, die vanaf dat moment uitsluitend volgens de regels van het Wetboek van Strafvordering opereert. De DFO agent kan bijgevolg nooit een fiscaal onderzoek voeren op basis van de procedureregels van de fiscale wetboeken. Enkel de procedureregels van het Wetboek van Strafvordering zijn van toepassing op de DFO agent die optreedt in het kader van een strafonderzoek.

Belangrijk is om te benadrukken dat de signaalanalyse geen verplichte voorafgaande stap vormt om de DFO te betrekken in een strafrechtelijk onderzoek. Het Openbaar Ministerie, het Europees Openbaar Ministerie

L'objectif du procès-verbal issu de cette analyse de signaux est de consigner les éléments nécessaires pour constater des faits susceptibles, eu égard à leur gravité, à leur fréquence ou au contexte organisé dans lequel ils sont commis, de constituer une fraude fiscale grave, organisée ou non, ou l'infraction de blanchiment qui en découle. Le procès-verbal contient des constatations objectives permettant d'identifier les auteurs présumés ainsi que les flux financiers illicites liés à ces infractions.

Comme l'agent DIF est tenu de transmettre les constatations issues des résultats de l'analyse de signaux au Ministère Public ou au Parquet Européen dans un procès-verbal, un magistrat indépendant examinera toujours les faits détectés et constatés qui peuvent constituer une infraction de fraude fiscale grave, organisée ou non, ou l'infraction de blanchiment qui en découle. Lorsque le Ministère Public ou le Parquet Européen décide de ne pas poursuivre, cela ne signifie pas que le dossier restera sans suite. Le magistrat compétent peut transmettre ces constats, via les canaux légaux déjà existants, aux instances administratives appropriées et désignées, afin qu'elles puissent poursuivre le traitement administratif du dossier. Ainsi, d'autres directions de l'AGISI peuvent être sollicitées par le procureur du Roi, par exemple dans le cadre d'une concertation ou d'une notification Una Via, pour poursuivre l'examen des faits dans le cadre de leurs compétences administratives. D'autres services de contrôle financier, économique ou social, tels que les douanes ou l'inspection sociale, peuvent également être chargés par le Ministère Public de traiter les faits administrativement. L'utilisation de ces canaux existants garantit qu'il n'y a aucune impunité. Si le Ministère Public compétent ou le Parquet Européen décide, sur la base des informations transmises, d'ouvrir une enquête pénale et d'associer l'agent DIF à cette enquête pénale, ce procès-verbal constitue alors le point de bascule pour l'agent DIF, qui opère alors à partir de ce moment exclusivement selon les règles du Code d'instruction criminelle. L'agent DIF ne peut donc jamais mener une enquête fiscale sur la base des règles procédurales des Codes fiscaux. Seules les règles de procédure du Code d'instruction criminelle s'appliquent lorsque l'agent DIF agit dans le cadre d'une enquête pénale.

Il est important de souligner que l'analyse de signaux ne constitue pas une étape préalable obligatoire pour impliquer la DIF dans une enquête pénale. Le Ministère Public, le Parquet Européen et le juge d'instruction

en de onderzoeksrechter kunnen DFO agenten gelasten om, in hun hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, op te treden binnen het kader van een lopend strafonderzoek. De betrokkenheid van de DFO kan dus zowel volgen uit een aanvankelijk proces-verbaal met vaststellingen van feiten en elementen van de afgesloten signaalanalyse als rechtstreeks voortvloeien uit een opdracht van de bevoegde magistraat, zonder dat een administratieve analyse eerst moet worden doorlopen. Dit verzekert maximale flexibiliteit voor de gerechtelijke autoriteiten en maakt het mogelijk om onmiddellijk te reageren wanneer financiële expertise vereist is.

peuvent charger des agents DIF, en leur qualité d'officier de police judiciaire, d'intervenir dans le cadre d'une enquête pénale en cours. L'intervention de la DIF peut donc résulter soit d'un procès-verbal initial faisant suite à une détection administrative et consignant les constatations de fait ainsi que les éléments issus de l'analyse de signaux clôturée, soit directement d'une mission confiée par le magistrat compétent, sans qu'il soit nécessaire de procéder préalablement à une analyse administrative. Cette approche garantit une flexibilité maximale aux autorités judiciaires et permet de réagir immédiatement lorsqu'une expertise financière est requise.

HOOFDSTUK 2

Het verrichten van opsporingshandelingen in het kader van een strafrechtelijk onderzoek

Art. 7

Dit artikel benadrukt dat het gezag en de leiding van het strafonderzoek en het optreden van de DFO agent in zijn hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie uitsluitend bij de bevoegde magistraat liggen volgens de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering. Dit kan een magistraat van het Openbaar Ministerie, een magistraat van het Europees Openbaar Ministerie of een onderzoeksrechter zijn.

De DFO agent treedt daarbij op als officier van gerechtelijke politie. Aangezien de focus van de DFO ligt op het vroegtijdig lamleggen van illegale geldstromen in de strijd tegen ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen, die in het bijzonder verweven is met de georganiseerde criminaliteit, heeft de DFO agent de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie nodig. Alleen zo kan hij in opdracht van de bevoegde magistraat snel overgaan tot de bevriezing en het beslag van illegale goederen. Illegaal verkregen gelden verdwijnen of verschuiven immers vaak op zeer korte tijd buiten de Belgische jurisdictie. De hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie is dus noodzakelijk opdat de DFO agent deze opsporingshandelingen tijdig zou kunnen uitvoeren en het verdwijnen van deze gelden kan worden tegengegaan.

De noodzaak van deze hoedanigheid moet tevens worden begrepen vanuit de continuïteit van de opsporingsketen. Zonder de mogelijkheid om de DFO agent, na beslissing van de bevoegde magistraat, als officier van gerechtelijke politie in te zetten, zou de gespecialiseerde fiscale betrokkenheid in beginsel eindigen op het ogenblik waarop het dossier aan de gerechtelijke overheid wordt overgemaakt. De tijdens de signaalanalyse opgebouwde

CHAPITRE 2

Exécution d'actes d'enquête dans le cadre d'une enquête pénale

Art. 7

Cet article souligne que l'autorité et la direction de l'enquête pénale, ainsi que l'intervention de l'agent DIF en sa qualité d'officier de police judiciaire, relèvent exclusivement du magistrat compétent, conformément aux dispositions du Code d'instruction criminelle. Il peut s'agir d'un magistrat du Ministère Public, d'un magistrat du Parquet Européen ou d'un juge d'instruction.

L'agent DIF agit à cet égard en tant qu'officier de police judiciaire. Étant donné que la DIF se concentre sur la neutralisation précoce des flux financiers illégaux dans la lutte contre la fraude fiscale grave, organisée ou non, ou contre l'infraction de blanchiment qui en découle, infractions particulièrement liées à la criminalité organisée, l'agent DIF doit disposer de la qualité d'officier de police judiciaire. Ce statut est indispensable pour lui permettre, sur ordre du magistrat compétent, de procéder rapidement au gel et à la saisie des biens obtenus illégalement. En effet, ces biens disparaissent ou sont transférés très rapidement hors de la juridiction belge. La qualité d'officier de police judiciaire est donc nécessaire pour que l'agent DIF puisse exécuter ces actes d'enquête en temps utile et empêcher la disparition de ces biens illicites.

La nécessité de cette qualité doit également être comprise au regard de la continuité de la chaîne d'investigation. En l'absence de la possibilité de mobiliser l'agent DIF, après décision du magistrat compétent, en qualité d'officier de police judiciaire, l'intervention fiscale spécialisée prendrait en principe fin au moment où le dossier est transmis à l'autorité judiciaire. Les connaissances acquises au cours de l'analyse de

kennis zou dan opnieuw door andere onderzoekers en diensten moeten worden verwerkt en geoperationaliseerd, met risico op tijdverlies, verlies van context en vertraging bij het nemen van dringende vermogensgerichte maatregelen. De hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie maakt het mogelijk deze leemte te vermijden. Zij verzekert dat de bevoegde magistraat dezelfde gespecialiseerde fiscale en financiële expertise kan blijven inzetten bij de verdere uitvoering van het strafrechtelijk onderzoek, zonder afbreuk te doen aan zijn exclusieve gezag, leiding en proportionaliteitsbeoordeling.

Art. 8

De strijd tegen ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen die in het bijzonder verweven is met de georganiseerde criminaliteit, vormt een bijzonder complexe uitdaging en vereist niet alleen de juiste financiële expertise, maar ook de nodige bevoegdheden om efficiënt en doeltreffend te kunnen optreden.

Dit artikel operationaliseert de meerwaarde van de DFO binnen de volledige opsporingsketen. De DFO beschikt niet alleen over de mogelijkheid om in de administratieve fase fiscale signalen te detecteren en objectief vast te stellen, maar kan haar gespecialiseerde kennis, na opdracht van de bevoegde magistraat, ook omzetten in concrete opsporingshandelingen. Daardoor worden analyse en operationele uitvoering niet als losstaande functies behandeld, maar als opeenvolgende en juridisch duidelijk onderscheiden schakels binnen één doeltreffende aanpak.

Deze continuïteit is bijzonder relevant bij georganiseerde criminaliteit, waar financiële stromen, vennootschappen, rekeningen en vermogensbestanddelen snel kunnen worden verplaatst of verhuld. Een institutionele onderbreking tussen de analyse van fiscale gegevens en de uitvoering van strafrechtelijke opsporingshandelingen vermindert de kans op tijdige bevriezing, beslag en bewijsvergaring. Door de DFO onder het gezag en de leiding van de bevoegde magistraat operationeel inzetbaar te maken, wordt deze ontbrekende schakel ingevuld en kan sneller en efficiënter worden opgetreden.

Gelet op de aard en de evolutieve kenmerken van deze misdrijven is het niet aangewezen een exhaustieve of limitatieve opsomming van de toegelaten opsporingshandelingen in de wet op te nemen. Deze vormen van criminaliteit hebben een aanzienlijke negatieve impact op de economische en maatschappelijke orde

signaux devraient alors être à nouveau traitées et mises en œuvre opérationnellement par d'autres enquêteurs et services, au risque d'entraîner une perte de temps et de contexte ainsi que des retards dans l'adoption de mesures urgentes visant le patrimoine. La qualité d'officier de police judiciaire permet d'éviter cette lacune. Elle garantit que le magistrat compétent puisse continuer à mobiliser la même expertise fiscale et financière spécialisée dans le cadre de la poursuite de l'enquête pénale, sans préjudice de son autorité et de sa direction exclusives ni de son appréciation de la proportionnalité.

Art. 8

La lutte contre la fraude fiscale grave, organisée ou non, ou contre l'infraction de blanchiment qui en découle, particulièrement liée à la criminalité organisée, constitue un défi extrêmement complexe. Elle requiert non seulement une expertise financière adéquate, mais aussi les compétences nécessaires pour pouvoir intervenir de manière efficace et efficiente.

Cet article concrétise la plus-value de la DIF au sein de l'ensemble de la chaîne d'investigation. La DIF dispose non seulement de la possibilité de détecter et de constater objectivement des signaux fiscaux durant la phase administrative, mais elle peut également, sur instruction du magistrat compétent, transformer son expertise spécialisée en actes d'enquête concrets. L'analyse et l'exécution opérationnelle ne sont dès lors pas traitées comme des fonctions distinctes, mais comme des maillons successifs et juridiquement clairement différenciés d'une même approche efficace.

Cette continuité revêt une importance particulière dans la lutte contre la criminalité organisée, où les flux financiers, les sociétés, les comptes et les éléments patrimoniaux peuvent être rapidement déplacés ou dissimulés. Une interruption institutionnelle entre l'analyse des données fiscales et l'exécution des actes d'enquête pénale réduit les possibilités de procéder en temps utile au gel, à la saisie et à la collecte des preuves. En permettant à la DIF d'intervenir de manière opérationnelle sous l'autorité et la direction du magistrat compétent, ce maillon manquant est comblé et une intervention plus rapide et plus efficace devient possible.

Compte tenu de la nature et des caractéristiques évolutives de ces infractions, il n'est pas indiqué d'inscrire dans la loi une énumération exhaustive ou limitative des actes d'enquête autorisés. Ces formes de criminalité ont une incidence négative considérable sur l'ordre économique et social et requièrent, selon les circonstances

en vereisen, afhankelijk van de omstandigheden van het onderzoek, uiteenlopende en soms ingrijpende onderzoeksmaatregelen.

Overeenkomstig het advies van het College van procureurs-generaal en om tegemoet te komen aan het advies van de Raad van State worden de doelgebondenheid en de proportionaliteit van de door de DFO agent verrichte opsporingshandelingen uitdrukkelijk in de wettekst verankerd. De formuleringen “uitsluitend in het belang van het strafonderzoek”, “binnen de grenzen van zijn wettelijke bevoegdheden” en “indien de bevoegde magistraat daartoe opdracht geeft of de vereiste machtiging verleent” waarborgen dat deze handelingen uitsluitend worden verricht binnen het wettelijke bevoegdheidskader van de DFO en onder het gezag en de leiding van de bevoegde magistraat. Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel moeten zij beperkt blijven tot wat noodzakelijk en proportioneel is voor de uitvoering van de bijzondere opdrachten die aan de DFO agent zijn toevertrouwd en rechtstreeks verband houden met het opsporen van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen.

De hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, evenals de daarmee gepaard gaande verantwoordelijkheid, is bijgevolg functioneel beperkt tot de uitvoering van deze wettelijke opdracht. De DFO-agent mag uitsluitend die opsporingshandelingen verrichten die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van deze opdracht en die in verhouding staan tot het nagestreefde onderzoeksdoel. Daarnaast behoudt de bevoegde magistraat, overeenkomstig de beginselen van het strafprocesrecht, de volledige controle, het gezag en de leiding over het strafonderzoek. Het komt de bevoegde magistraat eveneens toe de vereiste proportionaliteitstoets uit te voeren. Dit waarborgt een evenwicht tussen de verantwoordelijkheden die verbonden zijn aan de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie enerzijds en de noodzakelijke flexibiliteit die de bestrijding van deze complexe vormen van criminaliteit vereist anderzijds.

Uitsluitend in het belang van het strafonderzoek, binnen de grenzen van zijn wettelijke bevoegdheden en indien de bevoegde magistraat daartoe opdracht geeft of de vereiste machtiging verleent, kan de DFO-agent autonoom of in ondersteuning van de met het onderzoek belaste politiedienst personen verhoren, boekhoudkundige, fiscale, financiële of andere boeken en bescheiden in beslag nemen, onderzoeken en analyseren, computers en digitale gegevensdragers in beslag nemen en onderwerpen aan een e-audit, bedrijfslokalen, woon- of verblijfplaats, of andere plaatsen van economische activiteit of fiscale relevantie doorzoeken, getuigen horen, telefoononderzoeken analyseren, communicatiegegevens

de l’enquête, des mesures d’investigation diverses et parfois intrusives.

Conformément à l’avis du Collège des procureurs généraux et afin de répondre à l’avis du Conseil d’État, les principes de finalité et de proportionnalité applicables aux actes d’enquête accomplis par l’agent DIF sont expressément consacrés dans le texte de loi. Les formulations “exclusivement dans l’intérêt de l’enquête pénale”, “dans les limites de ses compétences légales” et “lorsque le magistrat compétent en donne l’ordre ou accorde l’autorisation requise” garantissent que ces actes sont accomplis exclusivement dans les limites du cadre légal de compétence de la DIF et sous l’autorité et la direction du magistrat compétent. Conformément au principe de proportionnalité, ils doivent demeurer limités à ce qui est nécessaire et proportionné à l’exécution des missions particulières confiées à l’agent DIF et présenter un lien direct avec la recherche de la fraude fiscale grave, organisée ou non, ou de l’infraction de blanchiment qui en découle.

La qualité d’officier de police judiciaire, ainsi que la responsabilité qui y est attachée, est dès lors fonctionnellement limitée à l’exécution de cette mission légale. L’agent DIF ne peut accomplir que les actes d’enquête nécessaires à la réalisation de cette mission et proportionnés à l’objectif poursuivi par l’enquête. En outre, le magistrat compétent conserve, conformément aux principes du droit de la procédure pénale, l’entier contrôle, l’autorité et la direction de l’enquête pénale. Il appartient également au magistrat compétent d’effectuer le contrôle de proportionnalité requis. Cette organisation garantit un équilibre entre, d’une part, les responsabilités liées à la qualité d’officier de police judiciaire et, d’autre part, la flexibilité nécessaire qu’exige la lutte contre ces formes complexes de criminalité.

Exclusivement dans l’intérêt de l’enquête pénale, dans les limites de ses compétences légales et lorsque le magistrat compétent en donne l’ordre ou accorde l’autorisation requise, l’agent DIF pourra, de façon autonome ou en soutien du service de police chargé de l’enquête, auditionner des personnes, saisir, examiner et analyser des livres et documents comptables, fiscaux, financiers ou autres, saisir des ordinateurs et des supports de données numériques et les soumettre à un e-audit, perquisitionner des locaux professionnels, domicile ou lieu de résidence, ou d’autres lieux d’activité économique ou présentant une pertinence fiscale, entendre des témoins, analyser des enquêtes téléphoniques,

bij telecomoperatoren opvragen en financiële activa bevriezen of in beslag nemen.

Aangezien het beginsel van doelgebondenheid en proportionaliteit van opsporingshandelingen essentieel is, worden bepaalde zwaarwichtige opsporingshandelingen en dwangmaatregelen uitgesloten. Deze maatregelen vertonen immers geen rechtstreeks of onrechtstreeks verband met het doel van de bijzondere opdracht van de DFO of zijn niet evenredig met haar opdracht. Zo zal een DFO agent nooit zelfstandig DNA-stalen afnemen of analyseren, direct afluisteren, inkijkoperaties, informantenwerking, observaties, burgerinfiltraties of infiltraties uitvoeren, vingerafdrukken nemen of een leugendetector gebruiken. De zelfstandige uitvoering van dergelijke maatregelen zou immers disproportioneel zijn en buiten het doel van de bijzondere opdracht van de DFO vallen.

Indien het strafonderzoek evenwel een van deze maatregelen vereist, kan de DFO agent uitsluitend een ondersteunende rol vervullen tijdens deze maatregel met het oog op het aanbrengen van zijn specifieke expertise. Die ondersteunende aanwezigheid, zonder actieve rol, is noodzakelijk om de complexe onderzoeken naar de zwaarwichtige criminaliteit waarvoor de DFO bevoegd is niet in het gedrang te brengen. Enkel wanneer een DFO agent dergelijke zwaarwichtige opsporingshandelingen zelfstandig zou uitvoeren, zou dit strijdig zijn met de kaderwet aangezien het beginsel van doelgebondenheid en proportionaliteit niet afdoende bewezen is. De beperking tot een ondersteunende en niet-zelfstandige rol voor deze opsporingshandelingen weerspiegelt het evenwicht tussen doelgebondenheid en proportionaliteit.

Van de uitgevoerde opsporingshandelingen wordt telkens een overeenkomstig proces-verbaal opgesteld volgens de principes en technieken van de politie. Op die manier wordt de DFO, en bijgevolg de fiscus, betrokken als misdaadbestrijder, conform de doelstellingen van het federaal regeerakkoord.

Bovendien creëert dit voor het Openbaar Ministerie de nodige operationele capaciteit aan personele en materiële middelen, die reeds beschikken over een jarenlange expertise in financiële recherche. De toekenning van deze bevoegdheden, in combinatie met de bestaande expertise inzake misdrijven van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen, zorgt voor een daadkrachtig optreden tegen maatschappelijk ontwrichtende criminaliteit.

demander des données de communication auprès des opérateurs de télécommunications et geler ou saisir des actifs financiers.

Étant donné que les principes de finalité et de proportionnalité des actes d'enquête revêtent un caractère essentiel, certains actes d'enquête et mesures de contrainte particulièrement lourds sont exclus. Ces mesures ne présentent en effet aucun lien direct ou indirect avec l'objectif de la mission spéciale de la DIF ou ne sont pas proportionnées à sa mission. Ainsi, un agent DIF ne pourra jamais procéder de manière autonome à des prélèvements ou à des analyses d'échantillons ADN, à des écoutes directes, à des contrôles visuels discrets, au recours aux indicateurs, à des observations, à des infiltrations civiles, à des infiltrations, à des relevés d'empreintes digitales ou à des tests au détecteur de mensonges. L'exécution autonome de telles mesures serait en effet disproportionnée et sortirait de l'objectif de la mission spéciale de la DIF.

Toutefois, lorsque l'enquête pénale requiert l'une de ces mesures, l'agent de la DIF ne peut intervenir, lors de l'exécution de celle-ci, qu'à titre d'appui, afin d'apporter son expertise spécifique. Cette présence d'appui, sans rôle actif dans l'exécution de la mesure, est nécessaire afin de ne pas compromettre les enquêtes complexes relatives à la criminalité grave relevant de la compétence de la DIF. Ce n'est que dans l'hypothèse où un agent de la DIF exécuterait de manière autonome de tels actes d'enquête particulièrement intrusifs que cette intervention serait contraire à la loi-cadre, dès lors que le respect des principes de finalité et de proportionnalité n'est pas suffisamment démontré. La limitation de l'intervention de l'agent de la DIF à un rôle d'appui, non autonome, pour ces actes d'enquête reflète l'équilibre entre la finalité et la proportionnalité.

Pour chacun des actes d'enquête réalisés, un procès-verbal conforme aux principes et techniques policières est dressé. De cette manière, la DIF et donc l'administration fiscale, devient un acteur de la lutte contre la criminalité, conformément aux objectifs de l'accord de gouvernement fédéral.

En outre, cela offre au Ministère Public la capacité opérationnelle nécessaire, en termes de ressources humaines et matérielles, déjà dotées d'une expertise de longue date en matière de recherche financière. L'attribution de ces compétences, combinée à l'expertise existante en matière de fraude fiscale grave, organisée ou non, ou de blanchiment qui en découle, permet une action résolue contre une criminalité qui porte gravement atteinte à la société.

De prioriteit van de DFO agent blijft het neutraliseren van illegale geldstromen en goederen binnen het kader van zijn bevoegdheden. Daarom zullen de opsporingshandelingen die de DFO agent verricht voornamelijk gericht zijn op het bereiken van dit doel, en op het zo snel mogelijk realiseren van de bevriezing en het beslag van deze illegale goederen.

De bepaling van dit artikel brengt eveneens met zich mee dat de DFO agent, wanneer hij in het kader van een strafrechtelijk onderzoek en onder het gezag en de leiding van de bevoegde magistraat optreedt, bij de uitvoering van zijn opdrachten of bevoegdheden nieuwe feiten kan vaststellen die een misdrijf van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, dan wel het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen kunnen uitmaken. In dat geval kan hij deze vaststellingen rechtstreeks opnemen in een proces-verbaal en daarvan onverwijld kennis geven aan de bevoegde magistraat.

Het vaststellen van nieuwe feiten door een DFO agent tijdens zijn deelname aan een strafrechtelijk onderzoek vormt logischerwijs geen vaststelling in de zin van artikel 29, § 2, van het Wetboek van Strafvordering, waarvoor een voorafgaande machtiging van de adviseur-generaal vereist is. Deze vaststellingen gebeuren immers in een volledig andere context, namelijk in het kader van een lopend strafonderzoek onder het gezag en de leiding van de bevoegde magistraat.

De bepaling van artikel 29, § 2, van het Wetboek van Strafvordering doet logischerwijs geen afbreuk aan de bevoegdheden van de DFO agent tijdens zijn betrokkenheid bij een strafrechtelijk onderzoek, noch aan het gezag en de leiding van de bevoegde magistraat over dat onderzoek. Integendeel, deze bepaling van de kaderwet waarborgt dat nieuwe relevante vaststellingen die zich tijdens het strafonderzoek aandienen, onmiddellijk en op procesrechtelijk correcte wijze kunnen worden geverbaliseerd, zonder dat daarvoor een nieuwe administratieve signaalanalyse moet worden opgestart of een voorafgaande machtiging van de adviseur-generaal vereist is.

Op die manier blijft het optreden van de DFO agent binnen de logica en de regels van het strafrecht: doelgebonden, proportioneel en gericht op een snelle en doeltreffende verstoring van illegale geldstromen en vermogensbestanddelen, alsook op de bestrijding van ernstige georganiseerde criminaliteit, overeenkomstig het bevoegdheidskader van de DFO.

La priorité de l'agent DIF reste la neutralisation des flux financiers et des biens d'origine illicite dans le cadre de ses compétences. C'est pourquoi les actes d'enquête qu'il accomplit seront principalement orientés vers cet objectif, et viseront à réaliser aussi rapidement que possible le gel et la saisie des biens d'origine illicite.

La disposition du présent article implique également que l'agent DIF, lorsqu'il intervient dans le cadre d'une enquête pénale et sous l'autorité et la direction du magistrat compétent, peut, dans l'exercice de ses missions ou de ses compétences, constater de nouveaux faits susceptibles de constituer une infraction de fraude fiscale grave, organisée ou non, ou l'infraction de blanchiment qui en découle. Dans ce cas, il peut consigner directement ces constatations dans un procès-verbal et en informer sans délai le magistrat compétent.

La constatation de nouveaux faits par un agent DIF au cours de sa participation à une enquête pénale ne constitue logiquement pas une constatation au sens de l'article 29, § 2, du Code d'instruction criminelle, pour laquelle une autorisation préalable du conseiller général est requise. En effet, ces constatations interviennent dans un contexte entièrement différent, à savoir dans le cadre d'une enquête pénale en cours sous l'autorité et la direction du magistrat compétent.

La disposition de l'article 29, § 2, du Code d'instruction criminelle ne porte logiquement pas atteinte aux compétences de l'agent DIF lorsqu'il participe à une enquête pénale, ni à l'autorité et à la direction exercées par le magistrat compétent sur cette enquête. Au contraire, cette disposition de la loi-cadre garantit que les nouvelles constatations pertinentes qui surviennent au cours de l'enquête pénale puissent être immédiatement actées dans un procès-verbal, dans le respect des règles de procédure pénale, sans qu'il soit nécessaire d'entreprendre une nouvelle analyse administrative de signaux ni d'obtenir une autorisation préalable du conseiller général.

De cette manière, l'intervention de l'agent DIF demeure conforme à la logique et aux règles du droit pénal: elle reste guidée par sa finalité, proportionnée et orientée vers une perturbation rapide et efficace des flux financiers illicites et des avoirs d'origine illégale, ainsi que vers la lutte contre la criminalité organisée grave, conformément au cadre de compétences de la DIF.

Art. 9

Aangezien de strijd tegen ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen, die in het bijzonder verweven is met de georganiseerde criminaliteit, een bijzonder complexe uitdaging vormt, zal de DFO nauw samenwerken met de politiediensten en andere multidisciplinaire onderzoeksteams. Dit sluit aan bij de doelstelling om multidisciplinair op te treden en elke instantie haar expertise en middelen efficiënt en doeltreffend te laten inzetten.

Een DFO agent kan in het kader van een strafonderzoek nooit zelfstandig gebruikmaken van verregaande onderzoeksbevoegdheden of opsporingshandelingen uitvoeren zoals DNA-analyses, direct afluisteren, inkijkoperaties, informantenwerking, observaties, burgerinfiltraties, infiltraties, vingerafdrukken of het gebruik van een leugendetector. De agent beschikt immers niet over de vereiste ervaring en middelen om deze bevoegdheden correct uit te voeren, en bovendien sluiten ze niet aan bij de kernfocus van de DFO, namelijk financiële recherche en het vroegtijdig neutraliseren van illegale geldstromen. Onder het gezag en de leiding van de bevoegde magistraat kan de DFO agent echter wel deelnemen aan strafonderzoeken waarbij dergelijke onderzoeksbevoegdheden en opsporingshandelingen vereist zijn, maar dan uitsluitend om zijn expertise en middelen inzake financiële recherche als aanvullende versterking in te zetten.

Aangezien het gezag en de leiding over het strafonderzoek exclusief bij de bevoegde magistraat liggen, de wettelijke bevoegdheden duidelijk zijn omkaderd en deze toelichting bijkomende duiding geeft over het toekennen van de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, wordt op afdoende wijze gewaarborgd dat de DFO niet disproportioneel zal optreden. Zo kan de DFO in een correcte balans, zowel zelfstandig binnen haar bevoegdheden als ondersteunend aan andere diensten, zoals politie, optreden in de strijd tegen ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen, die in het bijzonder verweven is met de georganiseerde criminaliteit.

De verwijzing naar hoofdstuk 4 van de wet van 17 maart 2022 houdende diverse fiscale bepalingen en fraudebestrijding benadrukt dat de DFO en de ad hoc fiscale MOTEMS elkaar aanvullen en versterken in het kader van een multidisciplinaire aanpak van georganiseerde criminaliteit.

Art. 9

La lutte contre la fraude fiscale grave, organisée ou non, ou contre l'infraction de blanchiment qui en découle, particulièrement liée à la criminalité organisée, constitue un défi particulièrement complexe. C'est pourquoi la DIF collaborera étroitement avec les services de police et autres équipes d'enquête multidisciplinaires. Cette approche s'inscrit dans l'objectif de garantir une action véritablement multidisciplinaire, permettant à chaque instance de mobiliser efficacement et de manière ciblée son expertise et ses moyens.

Un agent DIF ne pourra jamais utiliser de manière autonome, dans le cadre d'une enquête pénale, des pouvoirs d'investigation étendus ni accomplir des actes d'enquête tels que des analyses ADN, des écoutes directes, des contrôles visuels discrets, le recours aux indicateurs, des observations, des infiltrations civiles, des infiltrations, des relevés d'empreintes digitales ou des tests au détecteur de mensonges. L'agent DIF ne dispose en effet ni de l'expérience nécessaire, ni des moyens requis pour exercer correctement ces compétences, et ces actes ne correspondent pas à la mission principale de la DIF, à savoir la recherche financière et la neutralisation précoce des flux illicites. Sous l'autorité et la direction du magistrat compétent, l'agent DIF peut toutefois participer à des enquêtes pénales dans lesquelles de tels pouvoirs sont mis en œuvre, mais uniquement afin d'apporter son expertise et ses moyens en matière de recherche financière, à titre de renfort complémentaire.

Comme l'autorité et la direction de l'enquête pénale relèvent exclusivement du magistrat compétent, que les compétences légales sont clairement encadrées et que la présente explication fournit des précisions supplémentaires concernant l'attribution de la qualité d'officier de police judiciaire, il est garanti que la DIF n'agira jamais de manière disproportionnée. La DIF pourra ainsi intervenir de manière équilibrée, autant de façon autonome, dans les limites de ses compétences qu'en soutien aux autres services, tels que la police, dans la lutte contre la fraude fiscale grave, organisée ou non, ou contre l'infraction de blanchiment qui en découle, en particulier lorsqu'elle est liée à la criminalité organisée.

La référence au chapitre 4 de la loi du 17 mars 2022 portant des dispositions fiscales diverses et de lutte contre la fraude souligne que la DIF et les MOTEMS fiscaux *ad hoc* se complètent et se renforcent mutuellement dans le cadre d'une approche multidisciplinaire de la criminalité organisée.

Art. 10

Dit artikel verduidelijkt vanaf welk ogenblik de DFO agent optreedt in de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie.

De bepaling geeft gevolg aan het advies van de Raad van State, waarin werd vastgesteld dat de DFO agent bij het opstellen en overmaken van het proces-verbaal bedoeld in artikel 6 nog niet optreedt als officier van gerechtelijke politie. Het proces-verbaal van artikel 6 wordt opgesteld na de signaalanalyse en heeft tot doel het bevoegde Openbaar Ministerie of het Europees Openbaar Ministerie in staat te stellen te beoordelen of er een strafrechtelijk gevolg aan de vastgestelde feiten en signalen moet worden gegeven.

De hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie vangt pas aan wanneer de DFO agent in het kader van een strafrechtelijk onderzoek door de bevoegde magistraat wordt belast met opdrachten of handelingen overeenkomstig de artikelen 7 tot 9. Wanneer het optreden volgt op een proces-verbaal bedoeld in artikel 6, ontstaat deze hoedanigheid pas vanaf de beslissing van het bevoegde Openbaar Ministerie of het Europees Openbaar Ministerie om een strafrechtelijk onderzoek te openen en door de beslissing van de bevoegde magistraat om de DFO agent in een lopend strafrechtelijk onderzoek te betrekken.

Deze verduidelijking waarborgt de scheiding tussen de administratieve fase van signaalanalyse en de strafrechtelijke fase. Zij verzekert tevens dat de uitoefening van opsporingsbevoegdheden die een inmenging kunnen vormen in het privéleven, slechts plaatsvindt binnen het kader van een strafrechtelijk onderzoek, onder het gezag en de leiding van de bevoegde magistraat en overeenkomstig de regels van het Wetboek van Strafvordering.

Art. 11

Dit artikel regelt de eedaflegging van de DFO agent alvorens hij zijn opdrachten en bevoegdheden als officier van gerechtelijke politie uitoefent. De verwijzing naar de artikelen 7 tot 9 verduidelijkt dat de eedaflegging uitsluitend betrekking heeft op het optreden van de DFO agent in de strafrechtelijke fase. Verder wordt verwezen naar de toelichting bij ontwerpartikel 10.

De tweede paragraaf van dit artikel bepaalt dat de DFO agenten, wanneer zij optreden als officier van gerechtelijke politie, net zoals alle officieren van gerechtelijke politie, onder het toezicht van de procureur-generaal bij het hof van beroep of de federale procureur staan. Zij mogen deze bevoegdheden niet misbruiken en kunnen

Art. 10

Cet article précise à partir de quel moment l'agent DIF agit en qualité d'officier de police judiciaire.

Cette disposition donne suite à l'avis du Conseil d'État, dans lequel il a été constaté que l'agent DIF, lors de la rédaction et de la transmission du procès-verbal visé à l'article 6, n'agit pas encore en qualité d'officier de police judiciaire. Le procès-verbal visé à l'article 6 est établi à l'issue de l'analyse de signaux et a pour but de permettre au Ministère Public compétent ou au Parquet Européen d'apprécier s'il convient de réserver une suite pénale aux faits et signaux constatés.

La qualité d'officier de police judiciaire ne prend effet que lorsque l'agent DIF est chargé, dans le cadre d'une enquête pénale, par le magistrat compétent, d'accomplir des missions ou des actes conformément aux articles 7 à 9. Lorsque l'intervention fait suite à un procès-verbal visé à l'article 6, cette qualité ne naît qu'à partir de la décision du Ministère Public compétent ou du Parquet Européen d'ouvrir une enquête pénale et par la décision du magistrat compétent d'associer l'agent DIF à une enquête pénale en cours.

Cette précision garantit la séparation entre la phase administrative d'analyse de signaux et la phase pénale. Elle assure également que l'exercice de compétences d'investigation susceptibles de constituer une ingérence dans la vie privée n'intervient que dans le cadre d'une enquête pénale, sous l'autorité et la direction du magistrat compétent et conformément aux règles du Code d'instruction criminelle.

Art. 11

Cet article règle la prestation de serment de l'agent DIF avant qu'il n'exerce ses missions et compétences en qualité d'officier de police judiciaire. La référence aux articles 7 à 9 précise que la prestation de serment concerne exclusivement l'intervention de l'agent DIF dans la phase pénale. Il est en outre renvoyé au commentaire de l'article 10 du projet.

Le deuxième paragraphe du présent article prévoit que les agents DIF, lorsqu'ils agissent en qualité d'officier de police judiciaire, sont à l'instar de tous les officiers de police judiciaire, placés sous la surveillance du procureur général près la cour d'appel ou du procureur fédéral. Ils ne peuvent pas abuser de ces compétences et peuvent

strafrechtelijk vervolgd worden bij misbruik. Zowel het Comité P als het bevoegde Openbaar Ministerie zijn bevoegd om misbruiken te onderzoeken.

TITEL 3

Verwerking van persoonsgegevens

Titel 3 regelt afzonderlijk de verwerking van persoonsgegevens door de DFO in het kader van de signaalanalyse en de verwerking in het kader van een strafrechtelijk onderzoek. Dit onderscheid beantwoordt aan het verschil in finaliteit, toepasselijk gegevensbeschermingskader, verwerkingsverantwoordelijke, toegang en bewaartermijn. Artikel 12 heeft betrekking op de administratieve fase en wordt toegepast in samenhang met de AVG en de wet van 3 augustus 2012. De artikelen 13 en 14 regelen de strafrechtelijke fase overeenkomstig titel 2 van de wet van 30 juli 2018. Artikel 15 bevat een bijzondere regeling voor het gebruik van het rijksregisternummer in beide fases.

Met deze titel wordt uitdrukkelijk tegemoetgekomen aan de opmerkingen van de Gegevensbeschermingsautoriteit en de Raad van State over het legaliteits- en voorzienbaarheidsbeginsel. De essentiële elementen van de verwerking worden niet langer uitsluitend aan de memorie, interne documenten of DAM-fiches overgelaten, maar worden in de wet zelf omschreven. Deze titel expliciteert het doel van de verwerking, de verwerkingsverantwoordelijke, de categorieën van betrokkenen, de categorieën van persoonsgegevens, de toegelaten gegevensbronnen, de rechtsgrond, de voorwaarden voor bijzondere categorieën van persoonsgegevens, de waarborgen bij analysemethoden en artificiële intelligentie, de toegangsregeling, de logging, de bewaartermijnen en de uitoefening van de rechten van betrokkenen. Interne documentatie kan deze wettelijke grenzen enkel concretiseren voor een welbepaalde signaalanalyse en kan ze niet verruimen.

HOOFDSTUK 1

Verwerking van persoonsgegevens in het kader van de signaalanalyse

Art. 12

Paragraaf 1 omschrijft het doeleinde van de verwerking in het kader van de opdrachten en bevoegdheden bedoeld in de artikelen 3 tot 6. Deze omschrijving van het doeleinde dient daarnaast te worden samengelezen met de definities uiteengezet in artikel 2.

faire l'objet de poursuites pénales en cas d'abus. Tant le Comité P que le Ministère Public compétent sont habilités à mener des enquêtes en cas d'abus.

TITRE 3

Traitement de données à caractère personnel

Le titre 3 règle séparément le traitement des données à caractère personnel par la DIF dans le cadre de l'analyse de signaux et le traitement effectué dans le cadre d'une enquête pénale. Cette distinction répond à la différence de finalité, de cadre applicable en matière de protection des données, de responsable du traitement, d'accès et de délai de conservation. L'article 12 concerne la phase administrative et s'applique en combinaison avec le RGPD et la loi du 3 août 2012. Les articles 13 et 14 régissent la phase pénale conformément au titre 2 de la loi du 30 juillet 2018. L'article 15 prévoit un régime particulier pour l'utilisation du numéro de Registre national dans les deux phases.

Le présent titre répond expressément aux observations de l'Autorité de protection des données et du Conseil d'État relatives aux principes de légalité et de prévisibilité. Les éléments essentiels du traitement ne sont plus exclusivement laissés à l'exposé des motifs, à des documents internes ou aux fiches DAM, mais sont définis dans la loi elle-même. Le présent titre explicite: la finalité du traitement, le responsable du traitement, les catégories de personnes concernées, les catégories de données à caractère personnel, les sources de données autorisées, la base juridique, les conditions applicables aux catégories particulières de données à caractère personnel, les garanties entourant les méthodes d'analyse et l'intelligence artificielle, le régime d'accès, la journalisation, les délais de conservation et l'exercice des droits des personnes concernées. La documentation interne peut uniquement concrétiser ces limites légales pour une analyse de signaux déterminée et ne peut les étendre.

CHAPITRE 1ER

Traitement de données à caractère personnel dans le cadre de l'analyse de signaux

Art. 12

Le paragraphe 1er décrit la finalité du traitement dans le cadre des missions et compétences visées aux articles 3 à 6. Cette description de la finalité doit en outre être lue conjointement avec les définitions énoncées à l'article 2.

Deze afbakening waarborgt dat het doeleinde van de verwerking voldoende welbepaald is en niet wordt afgeleid uit loutere middelen of werkwijzen. De verwerking is niet toegestaan voor een algemene fiscale analyse of voor een ongerichte exploratie van beschikbare gegevens, maar uitsluitend voor de in de wet omschreven administratieve signaalanalyse. Dit sluit niet uit dat objectieve en gevalideerde vaststellingen die na de signaalanalyse de bijzondere drempel van ernstige fiscale fraude niet blijken te bereiken, overeenkomstig de toepasselijke fiscale regels een administratief gevolg kunnen krijgen. Paragraaf 1 dient in dit kader te worden samengelezen met paragraaf 10. Dit administratieve gevolg moet worden begrepen binnen het kader van artikel 3 van de wet van 3 augustus 2012. Aangezien die wet van toepassing is op de volledige Federale Overheidsdienst Financiën, is ook de DFO tijdens de administratieve fase gehouden tot naleving van de daarin vastgelegde voorwaarden en waarborgen. Het onderscheidende karakter van de DFO ligt erin dat zij binnen dit gemeenschappelijke wettelijke kader een diepgaande en uitgebreide menselijke expertise inzet voor de detectie, de objectieve vaststelling en de oriënterende beoordeling van fenomenen van ernstige fiscale fraude.

In dit verband kan worden verwezen naar het arrest van het Hof van Cassatie van 18 november 2010 (Cass. 18 november 2010, F.09.0078.F). Uit dit arrest volgt dat inlichtingen die de fiscale administratie rechtmatig heeft verkregen in de normale uitoefening van haar opdrachten, onder de toepasselijke wettelijke voorwaarden kunnen worden aangewend bij de belastingheffing ten laste van dezelfde of een andere belastingplichtige. Deze rechtspraak ondersteunt dat rechtmatig verkregen en gevalideerde objectieve vaststellingen niet noodzakelijk zonder gevolg moeten blijven wanneer zij de bijzondere drempel voor het opstellen van een proces-verbaal door de DFO niet bereiken. Ook in het licht van een efficiënte overheid mag geen onnodige muur opgeworpen worden binnen dezelfde overheid.

Het hergebruik van de gegevens is mogelijk op basis van artikel 4 van de wet van 3 augustus 2012 en de wettelijke basissen die reeds in de onderscheiden wetgevingen terug te vinden zijn. Als voorbeeld kan worden verwezen naar artikel 335 WIB 92 en artikel 93*quaterdecies* WBTW.

Alle administraties die ressorteren onder de Federale Overheidsdienst Financiën zijn gehouden alle in hun bezit zijnde toereikende, ter zake dienende en niet overmatige inlichtingen ter beschikking te stellen aan alle ambtenaren van deze Overheidsdienst, voor zover die ambtenaren regelmatig belast zijn met de vestiging of de invordering van de belastingen, en voor zover die

Cette délimitation garantit que la finalité du traitement est suffisamment déterminée et qu'elle ne se déduit pas de simples moyens ou modalités de mise en œuvre. Le traitement n'est pas autorisé aux fins d'une analyse fiscale générale ni d'une exploration non ciblée des données disponibles, mais exclusivement aux fins de l'analyse administrative des signaux telle que définie par la loi. Cela n'exclut pas que des constatations objectives et validées qui, à l'issue de l'analyse des signaux, ne s'avèrent pas atteindre le seuil particulier de la fraude fiscale grave puissent, conformément aux règles fiscales applicables, donner lieu à une suite administrative. Le paragraphe 1er doit, dans ce contexte, être lu conjointement avec le paragraphe 10. Cette suite administrative doit être comprise dans le cadre de l'article 3 de la loi du 3 août 2012. Étant donné que cette loi s'applique à l'ensemble du Service public fédéral Finances, la DIF est également tenue, durant la phase administrative, de respecter les finalités, les conditions et garanties qui y sont prévues. La spécificité de la DIF réside dans le fait qu'elle met en œuvre, dans ce cadre légal commun, une expertise humaine approfondie et étendue aux fins de la détection, de la constatation objective et de l'évaluation préliminaire de phénomènes de fraude fiscale grave.

À cet égard, il peut être renvoyé à l'arrêt de la Cour de cassation du 18 novembre 2010 (Cass., 18 novembre 2010, F.09.0078.F). Il ressort de cet arrêt que les renseignements que l'administration fiscale a légalement obtenus dans l'exercice normal de ses missions peuvent, dans les conditions légales applicables, être utilisés aux fins de l'établissement de l'impôt à charge du même contribuable ou d'un autre contribuable. Cette jurisprudence confirme que des constatations objectives légalement obtenues et validées ne doivent pas nécessairement demeurer sans suite lorsqu'elles n'atteignent pas le seuil particulier requis pour l'établissement d'un procès-verbal par la DIF. Dans l'optique d'une administration efficace, il ne convient pas davantage d'ériger inutilement une cloison au sein d'une même autorité publique.

Le réemploi des données est possible sur la base des fondements légaux déjà prévus dans l'article 4 de la loi du 3 août 2012 et dans les bases légales qui se retrouvent dans les différentes législations applicables. À titre d'exemple, il peut être fait référence à l'article 335 du CIR 92 et à l'article 93*quaterdecies* du Code de la TVA.

Toutes les administrations qui ressortissent au Service public fédéral Finances sont tenues de mettre à disposition de tous les agents dudit Service public régulièrement chargés de l'établissement ou du recouvrement des impôts tous les renseignements adéquats, pertinents et non excessifs en leur possession, qui contribuent à la poursuite de la mission de ces agents en vue de

gegevens bijdragen tot de vervulling van de opdracht van die ambtenaren tot de vestiging of de invordering van eender welke door de Staat geheven belasting.

Paragraaf 2 verwijst voor de aanwijzing van de verwerkingsverantwoordelijke naar artikel 2 van de wet van 3 augustus 2012. De regeling sluit aldus aan bij het bestaande kader voor de verwerking van persoonsgegevens binnen de Federale Overheidsdienst Financiën en creëert geen afzonderlijke verwerkingsverantwoordelijke voor de DFO. Dit beantwoordt aan de vraag van de Gegevensbeschermingsautoriteit om duidelijk te bepalen welke actor verantwoordelijk is voor de administratieve verwerking. Voor de signaalanalyse blijft de DFO ingebed in het bestaande kader van de FOD Financiën, zonder dat de functionele zelfstandigheid van de DFO agent bij de uitvoering van de signaalanalyse een nieuwe verwerkingsverantwoordelijke doet ontstaan. Dit komt ten goede aan de transparantie en voorzienbaarheid tegenover de burger.

Paragraaf 3 bepaalt de categorieën van betrokkenen. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de bezorgdheid van de Gegevensbeschermingsautoriteit dat de categorieën van betrokkenen niet louter afhankelijk mogen zijn van interne use cases of DAM-fiches.

Paragraaf 4 bevat een limitatieve en technologieneutraal geformuleerde opsomming van de categorieën van persoonsgegevens die op grond van dit artikel kunnen worden verwerkt.

Afgeleide analysegegevens, waaronder risicoscores en indicatoren, ondersteunen uitsluitend de selectie en menselijke beoordeling. Zij vormen geen vaststaande feiten en kunnen op zichzelf niet gelden als bewijs van fraude of als grondslag voor verdere maatregelen. Het gebruik ervan vereist steeds toetsing aan betrouwbare, accurate en actuele brongegevens. Metadata kunnen slechts worden verwerkt voor zover zij verband houden met een uitdrukkelijk vermelde gegevenscategorie. Gezondheidsgegevens komen alleen voor verwerking in aanmerking wanneer zij rechtstreeks fiscaal noodzakelijk zijn en aan de voorwaarden van paragraaf 7 is voldaan. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn voor een code die overeenstemt met een uitkering, wanneer die code relevant en noodzakelijk is voor het onderzoek naar georganiseerde criminaliteit waarbij gebruik wordt gemaakt van uitbuiting, zwartwerk en fictieve facturatiestromen.

Paragraaf 5 bepaalt dat voor de verwerking uitsluitend persoonsgegevens uit het fiscaal patrimonium kunnen worden aangewend. Uit de definitie van het fiscaal

l'établissement ou du recouvrement de n'importe quel impôt établi par l'État.

Le paragraphe 2 renvoie, pour la désignation du responsable du traitement, à l'article 2 de la loi du 3 août 2012. Le régime s'inscrit ainsi dans le cadre existant du traitement des données à caractère personnel au sein du Service Public Fédéral Finances et ne crée pas de responsable du traitement distinct pour la DIF. Il répond à la demande de l'Autorité de protection des données de déterminer clairement l'acteur responsable du traitement administratif. Pour l'analyse de signaux, la DIF demeure intégrée dans le cadre existant du SPF Finances, sans que l'autonomie fonctionnelle de l'agent DIF lors de l'exécution de l'analyse de signaux fasse naître un nouveau responsable du traitement. Cette approche contribue à la transparence et à la prévisibilité à l'égard des citoyens.

Le paragraphe 3 détermine les catégories de personnes concernées. Il est ainsi répondu à la préoccupation de l'Autorité de protection des données selon laquelle les catégories de personnes concernées ne peuvent dépendre uniquement de cas d'utilisation internes ou de fiches DAM.

Le paragraphe 4 contient une énumération limitative et formulée de manière technologiquement neutre des catégories de données à caractère personnel qui peuvent être traitées sur la base du présent article.

Les données d'analyse dérivées, notamment les scores de risque et les indicateurs, servent exclusivement à soutenir la sélection et l'appréciation humaines. Elles ne constituent pas des faits établis et ne peuvent, à elles seules, être considérées comme une preuve de fraude ou comme le fondement de mesures ultérieures. Leur utilisation requiert toujours une vérification au regard de données sources fiables, exactes et actualisées. Les métadonnées ne peuvent être traitées que dans la mesure où elles présentent un lien avec une catégorie de données expressément mentionnée. Les données concernant la santé ne peuvent faire l'objet d'un traitement que lorsqu'elles sont directement nécessaires sur le plan fiscal et que les conditions du paragraphe 7 sont remplies. Tel peut, par exemple, être le cas d'un code correspondant à une allocation lorsque ce code est pertinent et nécessaire aux fins de l'examen d'une forme de criminalité organisée recourant à l'exploitation, au travail au noir et à des flux de facturation fictive.

Le paragraphe 5 prévoit que seules des données à caractère personnel relevant du patrimoine fiscal peuvent être utilisées aux fins du traitement. Il découle

patrimonium volgt dat de DFO voor de uitoefening van haar wettelijke opdrachten toegang moet hebben tot de gegevens waarover de FOD Financiën rechtmatig beschikt of waartoe zij rechtmatig toegang heeft. Deze toegang is niet algemeen of onbeperkt: de DFO kan binnen haar wettelijke opdracht en toegangsrechten uitsluitend de gegevens selecteren en verwerken die doelgebonden, noodzakelijk en proportioneel zijn voor de concrete signaalanalyse. De loutere technische beschikbaarheid van gegevens, hun aanwezigheid in het datawarehouse of hun raadpleegbaarheid via een externe bron volstaat bijgevolg niet om ze in een signaalanalyse te verwerken.

Paragraaf 6 verduidelijkt dat de verwerking berust op de vervulling van een taak van algemeen belang in de zin van artikel 6, lid 1, e), van de AVG. De strijd tegen ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, vormt immers een zwaarwegend algemeen belang omdat dergelijke fraude niet alleen de fiscale inkomsten van de Staat aantast, maar ook de integriteit van het economisch en financieel systeem ondermijnt. Gelet op de maatschappelijke ontwrichting die uitgaat van grootschalige fiscale fraude en de daarmee verbonden witwaspraktijken, draagt het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van dergelijke feiten rechtstreeks bij tot de bescherming van de openbare orde, de financiële belangen van de Staat en de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Verordening (EU) 2024/1624 erkent de bestrijding van witwassen evenzeer als een zwaarwegend algemeen belang. Om de door de Gegevensbeschermingsautoriteit gevraagde objectieve begrenzing te verzekeren, is verwerking slechts toegestaan wanneer de persoonsgegevens vóór de verwerking een aantoonbaar en objectief verband vertonen met de vooraf bepaalde fraudetypologie, risico-indicator of het concrete signaal en betrekking hebben op de in artikel 3 vermelde misdrijven. Daarmee worden doelbinding, noodzakelijkheid, proportionaliteit en minimale gegevensverwerking geconcretiseerd en wordt vermeden dat gegevens ruim worden verzameld om hun mogelijke relevantie pas achteraf te beoordelen.

Paragraaf 7 bepaalt onder welke voorwaarden bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten mogen worden verwerkt. Deze verwerking is slechts toegestaan voor zover zij noodzakelijk is voor de detectie, de objectieve vaststelling en de oriënterende beoordeling van feiten die verband houden met de in artikel 3 bedoelde misdrijven. De DFO moet daarbij de waarborgen van artikel 31 en artikel 32, § 1, van de wet van 30 juli 2018 ook toepassen op de verwerkingen in het kader van de administratieve fase, waardoor het toepassingsgebied van deze waarborgen wordt uitgebreid.

de la définition du patrimoine fiscal que, pour l'exercice de ses missions légales, la DIF doit avoir accès aux données dont le SPF Finances dispose légalement ou auxquelles il a légalement accès. Cet accès n'est ni général ni illimité: dans le cadre de sa mission légale et de ses droits d'accès, la DIF ne peut sélectionner et traiter que les données qui répondent à une finalité déterminée et qui sont nécessaires et proportionnées au regard de l'analyse de signaux concrète. La seule disponibilité technique des données, leur présence dans le datawarehouse ou la possibilité de les consulter au moyen d'une source externe ne suffit dès lors pas à permettre leur traitement dans le cadre d'une analyse de signaux.

Le paragraphe 6 précise que le traitement repose sur l'exécution d'une mission d'intérêt public au sens de l'article 6, paragraphe 1, point e), du RGPD. La lutte contre la fraude fiscale grave, organisée ou non, constitue en effet un intérêt public important, dès lors qu'une telle fraude porte atteinte non seulement aux recettes fiscales de l'État, mais compromet également l'intégrité du système économique et financier. Compte tenu de la désorganisation sociale engendrée par la fraude fiscale à grande échelle et les pratiques de blanchiment qui y sont liées, la prévention, l'investigation, la détection et la poursuite de tels faits contribuent directement à la protection de l'ordre public, des intérêts financiers de l'État et à la lutte contre la criminalité organisée. Le Règlement (UE) 2024/1624 reconnaît également la lutte contre le blanchiment de capitaux comme un intérêt public important. Afin de garantir la délimitation objective demandée par l'Autorité de protection des données, le traitement n'est autorisé que lorsque les données à caractère personnel présentent, avant le traitement, un lien démontrable et objectif avec la typologie de fraude prédéfinie, l'indicateur de risque ou le signalement concret, et concernent les infractions visées à l'article 3. Cette exigence concrétise les principes de limitation des finalités, de nécessité, de proportionnalité et de minimisation des données, tout en évitant que des données soient collectées de manière étendue afin que leur pertinence éventuelle ne soit appréciée qu'a posteriori.

Le paragraphe 7 détermine les conditions dans lesquelles des catégories particulières de données à caractère personnel ainsi que des données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales et aux infractions peuvent être traitées. Ce traitement n'est autorisé que dans la mesure où il est nécessaire à la détection, à la constatation objective et à l'évaluation préliminaire de faits liés aux infractions visées à l'article 3. La DIF doit également appliquer aux traitements effectués durant la phase administrative les garanties prévues à l'article 31 et à l'article 32, § 1er, de la loi du 30 juillet 2018, dont le champ d'application est ainsi

Bijzondere categorieën van persoonsgegevens mogen niet stelselmatig worden verwerkt, noch als zelfstandig selectiecriterium worden gebruikt indien dit tot discriminerende resultaten kan leiden.

Paragraaf 8 bevat aanvullende waarborgen voor de verwerking overeenkomstig artikel 4, § 2, 2°. Onverminderd de verordening artificiële intelligentie mogen resultaten uitsluitend de menselijke beoordeling ondersteunen, moeten zij aan beduidende menselijke tussenkomst worden onderworpen en mogen slechts betrouwbare, accurate en actuele gegevens worden gebruikt. Die tussenkomst is geen louter formele bevestiging: de DFO agent onderzoekt de relevantie, context, datakwaliteit, mogelijke fout-positieven en eventuele rechtmatige verklaringen en kan het resultaat redelijkerwijs op een zinvolle manier aanvullen, corrigeren, nuanceren of verwerpen. Een geautomatiseerd resultaat kan dus niet autonoom leiden tot de kwalificatie van een persoon als fraudeur of als grondslag dienen voor een proces-verbaal of een andere maatregel.

Paragraaf 9 concretiseert, in antwoord op de opmerkingen over integriteit, vertrouwelijkheid en traceerbaarheid, het *need-to-know*-principe. Bij iedere signaalanalyse krijgen uitsluitend individueel aangewezen DFO agenten toegang via een rolgebaseerde machtiging en voor zover dit noodzakelijk is voor hun opdracht. Elke toegang, raadpleging, wijziging, mededeling, doorgifte en verwijdering wordt gelogd. De bewaartermijn van tien jaar maakt het mogelijk achteraf te controleren wie toegang had tot welke gegevens, op welk ogenblik en voor welk type handeling, en ongeoorloofde toegang of oneigenlijk gebruik te detecteren.

Paragraaf 10 geeft uitvoering aan het beginsel van opslagbeperking en komt tegemoet aan de opmerking dat voor de signaalanalyse een duidelijke bewaartermijn of objectieve criteria ter bepaling van de bewaartermijn vereist zijn. Persoonsgegevens die uit een signaalanalyse voortkomen en niet leiden tot een proces-verbaal of een strafrechtelijk onderzoek worden niet langer bewaard dan noodzakelijk en uiterlijk tot één jaar na de afsluiting van de signaalanalyse. Deze termijn is een maximumtermijn: zodra de gegevens niet langer noodzakelijk zijn, moeten zij eerder worden verwijderd, geanonimiseerd of buiten operationeel gebruik worden gesteld. Dit doet geen afbreuk aan een noodzakelijke bewaring voor archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden overeenkomstig artikel 89 van de AVG.

étendu. Les catégories particulières de données à caractère personnel ne peuvent être traitées de manière systématique ni être utilisées comme critère de sélection autonome lorsque cela est susceptible de conduire à des résultats discriminatoires.

Le paragraphe 8 prévoit des garanties supplémentaires applicables au traitement effectué conformément à l'article 4, § 2, 2°. Sans préjudice du règlement sur l'intelligence artificielle, les résultats ne peuvent servir qu'à appuyer l'appréciation humaine, doivent être soumis à une intervention humaine significative et seules des données fiables, exactes et à jour peuvent être utilisées. Cette intervention ne constitue pas une simple confirmation formelle: l'agent DIF examine la pertinence, le contexte, la qualité des données, les éventuels faux positifs et les possibles explications légitimes, et peut raisonnablement compléter, corriger, nuancer ou écarter le résultat de manière pertinente. Un résultat automatisé ne peut donc conduire de manière autonome à qualifier une personne de fraudeur ni servir de fondement à un procès-verbal ou à une autre mesure.

Le paragraphe 9 concrétise, en réponse aux observations relatives à l'intégrité, à la confidentialité et à la traçabilité, le principe du besoin d'en connaître. Pour toute analyse de signaux, seuls des agents DIF individuellement désignés obtiennent un accès au moyen d'une habilitation fondée sur les rôles et dans la mesure où cet accès est nécessaire à l'accomplissement de leur mission. Tout accès, toute consultation, toute modification, toute communication, toute transmission et toute suppression fait l'objet d'une journalisation. Le délai de conservation de dix ans permet de contrôler a posteriori qui a eu accès à quelles données, à quel moment et pour quel type d'opération, ainsi que de détecter tout accès non autorisé ou toute utilisation abusive.

Le paragraphe 10 met en œuvre le principe de limitation de la conservation et répond à l'observation selon laquelle l'analyse des signaux doit être assortie d'un délai de conservation clair ou de critères objectifs permettant de déterminer ce délai de conservation. Les données à caractère personnel issues d'une analyse de signaux qui ne donnent pas lieu à un procès-verbal ou à une enquête pénale ne sont pas conservées plus longtemps que nécessaire et sont supprimées ou anonymisées au plus tard un an après la clôture de l'analyse de signaux. Ce délai constitue un délai maximal: dès que les données ne sont plus nécessaires, elles doivent être supprimées, anonymisées ou mises hors d'usage opérationnel à un stade antérieur. Cette disposition ne porte pas atteinte à une conservation nécessaire à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques, conformément à l'article 89 du RGPD.

Een proces-verbaal dat overeenkomstig artikel 6 persoonsgegevens bevat, wordt gedurende ten hoogste tien jaar na de opstelling ervan bewaard wanneer het binnen die termijn niet tot een administratief of gerechtelijk onderzoek leidt. Leidt het proces-verbaal wel tot een dergelijk onderzoek, dan gelden de bewaartermijnen van het toepasselijke administratieve of gerechtelijke kader. Deze regeling voorkomt dat processen-verbaal zonder verder gevolg onbeperkt bewaard blijven, terwijl zij tegelijk de noodzakelijke controleerbaarheid en verantwoordingsplicht van de DFO waarborgt.

Paragraaf 11 verklaart de regeling betreffende de rechten van betrokkenen onder afdeling 10 van de wet van 3 augustus 2012 van toepassing. De verwerkingen door de DFO in het kader van de artikelen 3 tot 6 worden voor de toepassing van die regeling als voorbereidende werkzaamheden beschouwd. De beperkingen op de uitoefening van de rechten van betrokkenen kunnen slechts worden toegepast binnen de voorwaarden en termijnen van die wet.

Voor het overige wordt verwezen naar de toelichting bij de voorgaande ontwerpartikelen.

HOOFDSTUK 2

Verwerking van persoonsgegevens in het kader van een strafrechtelijk onderzoek

Art. 13

Artikel 13 bevat het volledige gegevensbeschermingskader voor de strafrechtelijke fase. Het regelt achtereenvolgens de strafrechtelijke doeleinden, de verwerkingsverantwoordelijke en de functionaris voor gegevensbescherming, de categorieën van betrokkenen en persoonsgegevens en de uitwisseling met de gerechtelijke overheden, de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens, de strikte scheiding tussen de administratieve en strafrechtelijke verwerking, de opdrachtgebonden toegang en logging, de bewaartermijn en de toepasselijkheid van artikel 44 van de wet van 30 juli 2018.

Paragraaf 1 omschrijft het doeleinde van de verwerking door de DFO bij de uitoefening van de opdrachten en bevoegdheden bedoeld in de artikelen 7 tot 9. De DFO verwerkt persoonsgegevens uitsluitend met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing, de vervolging en de uitvoering van straffen voor de in artikel 3 bedoelde misdrijven en overeenkomstig titel 2 van de wet van 30 juli 2018.

Un procès-verbal contenant des données à caractère personnel conformément à l'article 6 est conservé pendant une durée maximale de dix ans à compter de son établissement lorsqu'il ne donne pas lieu, dans ce délai, à une enquête administrative ou judiciaire. Lorsque le procès-verbal donne lieu à une telle enquête, les délais de conservation prévus par le cadre administratif ou judiciaire applicable sont d'application. Cette réglementation évite que des procès-verbaux demeurés sans suite soient conservés indéfiniment, tout en garantissant la contrôlabilité et la responsabilité nécessaires de la DIF.

Le paragraphe 11 rend applicable le régime relatif aux droits des personnes concernées prévu à la section 10 de la loi du 3 août 2012. Pour l'application de ce régime, les traitements effectués par la DIF dans le cadre des articles 3 à 6 sont considérés comme des travaux préparatoires. Les limitations à l'exercice des droits des personnes concernées ne peuvent être appliquées que dans les conditions et les délais prévus par cette loi.

Pour le surplus, il est renvoyé à l'exposé relatif aux articles en projet précédents.

CHAPITRE 2

Traitement de données à caractère personnel dans le cadre d'une enquête pénale

Art. 13

L'article 13 contient l'ensemble du cadre de protection des données applicable à la phase pénale. Il règle successivement les finalités pénales, le responsable du traitement et le délégué à la protection des données, les catégories de personnes concernées et de données à caractère personnel ainsi que l'échange avec les autorités judiciaires, le traitement de catégories particulières de données à caractère personnel, la séparation stricte des traitements administratif et pénal, l'accès limité aux besoins de la mission et la journalisation, le délai de conservation et l'applicabilité de l'article 44 de la loi du 30 juillet 2018.

Le paragraphe 1er définit la finalité du traitement effectué par la DIF dans l'exercice des missions et compétences visées aux articles 7 à 9. La DIF traite des données à caractère personnel exclusivement aux fins de la prévention, de l'enquête, de la détection, de la poursuite et de l'exécution des peines relatives aux infractions visées à l'article 3, conformément au titre 2 de la loi du 30 juillet 2018.

De overgang naar de strafrechtelijke fase veronderstelt dat de DFO-agent in het kader van een strafrechtelijk onderzoek door de bevoegde magistraat wordt belast met opdrachten of handelingen overeenkomstig de artikelen 7 tot 9. Vanaf dat ogenblik geldt voor de betrokken verwerkingen niet het gegevensbeschermingsregime voor de administratieve verwerking als bedoeld in artikel 12, maar het regime voor de bevoegde autoriteiten in strafzaken. De verwerking vindt plaats binnen het strafrechtelijke onderzoek en onder het gezag en de leiding van de bevoegde magistraat. Dit sluit aan bij de strikt gescheiden opdrachten, processen en fasen waarin de DFO optreedt.

Paragraaf 2 wijst de administrateur-generaal van de Algemene Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie aan als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerkingen die de DFO zelf in het kader van haar strafrechtelijke opdrachten verricht. Dit doet geen afbreuk aan de eigen verantwoordelijkheid van de gerechtelijke overheden voor de verwerkingen die zij binnen hun wettelijke bevoegdheden verrichten. Een functionaris voor gegevensbescherming houdt toezicht op de verwerking van persoonsgegevens door de DFO in het kader van dit hoofdstuk.

Paragraaf 3 verwijst voor de categorieën van betrokkenen en persoonsgegevens naar artikel 12 en vult deze aan met betrokkenen die relevant zijn voor het strafonderzoek en met persoonsgegevens die de DFO uit een strafdossier verkrijgt. Die verwijzing doet geen afbreuk aan de eigen strafrechtelijke finaliteit en de waarborgen van titel 2 van de wet van 30 juli 2018. Naast de mededeling van het proces-verbaal bedoeld in artikel 6 kan de DFO, voor de uitoefening van de opdrachten en bevoegdheden bedoeld in de artikelen 7 tot 9, persoonsgegevens uitwisselen met de bevoegde magistraat en de gerechtelijke overheden binnen de grenzen van hun wettelijke bevoegdheden.

Paragraaf 4 laat de verwerking toe van de bijzondere categorieën van persoonsgegevens bedoeld in artikel 34, § 1, van de wet van 30 juli 2018 wanneer dit noodzakelijk is voor de uitoefening van de opdrachten en bevoegdheden bedoeld in de artikelen 7 tot 9. Deze gegevens mogen niet stelselmatig worden verwerkt en de DFO moet de waarborgen van artikel 34, § 2, van dezelfde wet naleven. De bepaling erkent dat bijzondere categorieën van persoonsgegevens in een strafdossier kunnen voorkomen, zonder dat de DFO daardoor een bevoegdheid krijgt om dergelijke gegevens systematisch te verzamelen of buiten de noodwendigheden van het strafrechtelijk onderzoek te verwerken. In de strafrechtelijke fase kan de DFO eveneens persoonsgegevens verwerken betreffende strafrechtelijke veroordelingen,

Le passage à la phase pénale suppose que l'agent DIF soit chargé, dans le cadre d'une enquête pénale, de missions ou d'actes conformément aux articles 7 à 9 par le magistrat compétent. À partir de ce moment, les traitements concernés ne relèvent plus du régime de protection des données applicable au traitement administratif visé à l'article 12, mais du régime applicable aux autorités compétentes en matière pénale. Le traitement s'effectue dans le cadre de l'enquête pénale et sous l'autorité et la direction du magistrat compétent. Cette approche s'inscrit dans la séparation stricte des missions, processus et phases dans lesquels intervient la DIF.

Le paragraphe 2 désigne l'administrateur général de l'Administration générale de l'Inspection spéciale des impôts comme responsable des traitements effectués par la DIF elle-même dans le cadre de ses missions pénales. Cette désignation ne porte pas atteinte à la responsabilité propre des autorités judiciaires pour les traitements qu'elles effectuent dans le cadre de leurs compétences légales. Un délégué à la protection des données contrôle le traitement de données à caractère personnel effectué par la DIF dans le cadre du présent chapitre.

Le paragraphe 3 renvoie à l'article 12 pour les catégories de personnes concernées et de données à caractère personnel et les complète par les personnes concernées pertinentes pour l'enquête pénale et par les données à caractère personnel obtenues par la DIF à partir d'un dossier pénal. Ce renvoi ne porte pas atteinte à la finalité pénale propre ni aux garanties du titre 2 de la loi du 30 juillet 2018. Outre la communication du procès-verbal visé à l'article 6, la DIF peut, pour l'exercice des missions et compétences visées aux articles 7 à 9, échanger des données à caractère personnel avec le magistrat compétent et les autorités judiciaires dans les limites de leurs compétences légales.

Le paragraphe 4 autorise le traitement des catégories particulières de données à caractère personnel visées à l'article 34, § 1er, de la loi du 30 juillet 2018 lorsque ce traitement est nécessaire à l'exercice des missions et compétences visées aux articles 7 à 9. Ces données ne peuvent être traitées de manière systématique et la DIF doit respecter les garanties prévues à l'article 34, § 2, de la même loi. La disposition reconnaît que des catégories particulières de données à caractère personnel peuvent figurer dans un dossier pénal, sans pour autant conférer à la DIF le pouvoir de collecter systématiquement ces données ou de les traiter en dehors des nécessités de l'enquête pénale. Durant la phase pénale, la DIF peut également traiter des données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales, aux infractions

strafbare feiten en daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen, overeenkomstig titel 2 van de wet van 30 juli 2018.

Paragraaf 5 waarborgt een strikte scheiding tussen de strafrechtelijke verwerking en de verwerking in het kader van de artikelen 3 tot 6. Alleen de DFO-agenten die door de bevoegde magistraat met de betrokken opdrachten of handelingen zijn belast, krijgen individuele en opdrachtgebonden toegang tot de desbetreffende persoonsgegevens. Die toegang heeft een uitsluitend functioneel karakter, is beperkt tot een concreet strafrechtelijk onderzoek en wordt slechts verleend voor zover de betrokken DFO-agent de gegevens daadwerkelijk nodig heeft voor de uitvoering van zijn opdracht.

Behoudens de in artikel 14 bepaalde mogelijkheid tot mededeling hebben andere ambtenaren van de Federale Overheidsdienst Financiën geen toegang op grond van deze kaderwet. Gegevens die de DFO in de strafrechtelijke fase uit een strafdossier verkrijgt, worden niet vrij herbruikbaar binnen het fiscaal patrimonium of voor een administratieve signaalanalyse en worden niet algemeen of structureel opgenomen in het fiscaal patrimonium, het datawarehouse of een andere gemeenschappelijke fiscale gegevensomgeving. De andere directies van de Algemene Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie en de overige algemene administraties binnen de Federale Overheidsdienst Financiën blijven voor de inzage en het nemen van afschriften van een strafdossier gebonden aan de daarvoor geldende wettelijke bepalingen en aan het toepasselijke gegevensbeschermingskader.

De strafrechtelijke verwerking wordt organisatorisch en technisch strikt gescheiden van de administratieve verwerking. De toegang wordt beveiligd door passende authenticatie en rolgebaseerde toegangscontrole, zodat uitsluitend geautoriseerde DFO-agenten de gegevens kunnen raadplegen of verwerken. Deze technische en organisatorische scheiding beperkt het risico op ongeoorloofde toegang of vermenging met administratieve gegevens en draagt bij tot de naleving van het beroepsgeheim, het geheim van het strafonderzoek en de toepasselijke gegevensbeschermingsregels. Overeenkomstig artikel 56 van de wet van 30 juli 2018 houdt de DFO logbestanden bij. Deze worden gedurende tien jaar bewaard met het oog op controle door de bevoegde gerechtelijke en toezichthoudende instanties.

Paragraaf 6 bepaalt dat de persoonsgegevens die de DFO in het kader van haar strafrechtelijke bevoegdheden verwerkt, vijftien jaar na de beëindiging van de opdracht van de DFO-agent worden verwijderd of geanonimiseerd. De termijn vangt aan bij de beëindiging van de concrete opdracht. Vijftien jaar is noodzakelijk omdat de

et aux mesures de sûreté connexes, conformément au titre 2 de la loi du 30 juillet 2018.

Le paragraphe 5 garantit une séparation stricte entre le traitement pénal et le traitement effectué dans le cadre des articles 3 à 6. Seuls les agents DIF chargés par le magistrat compétent des missions ou actes concernés bénéficient d'un accès, individuel et limité aux besoins de leur mission, aux données à caractère personnel concernées. Cet accès revêt un caractère exclusivement fonctionnel, est limité à une enquête pénale concrète et n'est accordé que dans la mesure où l'agent DIF concerné a effectivement besoin des données pour l'exécution de sa mission.

Sous réserve de la possibilité de communication prévue à l'article 14, les autres fonctionnaires du Service public fédéral Finances n'y ont pas accès sur base du présent projet de loi-cadre. Les données obtenues par la DIF à partir d'un dossier pénal durant la phase pénale ne peuvent être librement réutilisées dans le patrimoine fiscal ou aux fins d'une analyse administrative de signaux et ne sont pas intégrées de manière générale ou structurelle dans le patrimoine fiscal, le datawarehouse ou un autre environnement commun de données fiscales. Les autres directions de l'Administration générale de l'Inspection spéciale des impôts et les autres administrations générales du Service public fédéral Finances restent soumises, pour la consultation et la prise de copies d'un dossier pénal, aux dispositions légales applicables en la matière et au cadre de protection des données applicable.

Le traitement pénal est strictement séparé, sur les plans organisationnel et technique, du traitement administratif. L'accès est sécurisé au moyen d'une authentification appropriée et d'un contrôle d'accès fondé sur les rôles, de sorte que seuls les agents DIF autorisés puissent consulter ou traiter les données. Cette séparation technique et organisationnelle limite le risque d'accès non autorisé ou de confusion avec des données administratives et contribue au respect du secret professionnel, du secret de l'enquête pénale et des règles applicables en matière de protection des données. Conformément à l'article 56 de la loi du 30 juillet 2018, la DIF tient des journaux. Ceux-ci sont conservés pendant dix ans aux fins du contrôle exercé par les autorités judiciaires et de contrôle compétentes.

Le paragraphe 6 prévoit que les données à caractère personnel traitées par la DIF dans le cadre de ses compétences pénales sont supprimées ou anonymisées quinze ans après la fin de la mission de l'agent DIF. Le délai court à compter de la fin de la mission concrète. Quinze ans sont nécessaires parce que la mission

strafrechtelijke opdracht van de DFO naast opsporing en onderzoek ook vervolging en strafuitvoering omvat. Dossiers inzake ernstige fiscale fraude en het daaruit voortvloeiende witwassen zijn doorgaans omvangrijk en complex, kunnen internationale vertakkingen hebben en aanleiding geven tot langdurige onderzoeks-, vervolgings-, beroeps- en strafuitvoeringsfasen. De termijn maakt het mogelijk het optreden van de DFO gedurende die volledige keten te reconstrueren, te verantwoorden en te ondersteunen.

Het betreft een maximumtermijn. Met toepassing van het beginsel van opslagbeperking moeten persoonsgegevens eerder worden verwijderd of geanonimiseerd wanneer zij niet langer noodzakelijk zijn voor de strafrechtelijke opdrachten van de DFO. De termijn doet geen afbreuk aan de bewaring die noodzakelijk is met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden. Hij geldt uitsluitend voor de persoonsgegevens die de DFO zelf in het kader van haar strafrechtelijke bevoegdheden verwerkt en bepaalt niet de bewaring van persoonsgegevens in een strafdossier door de gerechtelijke overheden.

Paragraaf 7 bepaalt dat de persoonsgegevens die de DFO voor de uitoefening van de opdrachten en bevoegdheden bedoeld in de artikelen 7 tot 9 verwerkt, worden geacht te zijn verwerkt in het kader van strafrechtelijke onderzoeken en procedures. Artikel 44 van de wet van 30 juli 2018 is daarop overeenkomstig van toepassing. De rechten van betrokkenen worden bijgevolg uitgeoefend volgens het toepasselijke strafprocesrechtelijke en gegevensbeschermingskader en niet volgens de regels die gelden voor de administratieve fase.

Voor het overige wordt verwezen naar de toelichting bij de voorgaande ontwerpartikelen.

Art. 14

Artikel 21*bis*, § 1 derde lid, van het Wetboek van Strafvordering laat toe dat de bevoegde magistraat van het Openbaar Ministerie beslist om elementen en gegevens uit het strafonderzoek met om het even welke andere overheidsdienst te delen inclusief met de andere directies van de AABBI, zelfs indien het elementen en gegevens uit een gerechtelijk onderzoek gevoerd door een onderzoeksrechter betreft en zelfs tijdens het gerechtelijk onderzoek. De bevoegde parketmagistraat maakt deze afweging zelf, met eerbiediging van de fiscale wetgeving, het geheim van het strafonderzoek en de rechten van betrokken personen.

pénale de la DIF couvre, outre la détection et l'enquête, la poursuite et l'exécution des peines. Les dossiers de fraude fiscale grave et de blanchiment qui en découle sont généralement volumineux et complexes, peuvent présenter des ramifications internationales et donner lieu à de longues phases d'enquête, de poursuite, de recours et d'exécution des peines. Le délai permet de reconstituer, de justifier et de soutenir l'intervention de la DIF tout au long de cette chaîne.

Il s'agit d'un délai maximal. En application du principe de limitation de la conservation, les données à caractère personnel doivent être supprimées ou anonymisées plus tôt lorsqu'elles ne sont plus nécessaires aux missions pénales de la DIF. Le délai ne porte pas atteinte à la conservation nécessaire à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques. Il s'applique exclusivement aux données à caractère personnel traitées par la DIF elle-même dans le cadre de ses compétences pénales et ne détermine pas la conservation de données à caractère personnel dans un dossier pénal par les autorités judiciaires.

Le paragraphe 7 prévoit que les données à caractère personnel traitées par la DIF pour l'exercice des missions et compétences visées aux articles 7 à 9 sont réputées être traitées dans le cadre d'enquêtes et de procédures pénales. L'article 44 de la loi du 30 juillet 2018 s'applique par analogie. Les droits des personnes concernées sont dès lors exercés conformément au cadre procédural pénal et au cadre de protection des données applicables, et non selon les règles applicables à la phase administrative.

Pour le surplus, il est renvoyé au commentaire des articles précédents du projet.

Art. 14

L'article 21*bis*, § 1er, alinéa 3, du Code d'instruction criminelle permet au magistrat compétent du Ministère Public de décider de communiquer des éléments et des données issus de l'enquête pénale à tout autre service public, y compris aux autres directions de l'AGISI, même lorsqu'il s'agit d'éléments et de données provenant d'une instruction menée par un juge d'instruction et même au cours de celle-ci. Le magistrat compétent du parquet procède lui-même à cette appréciation, dans le respect de la législation fiscale, du secret de l'enquête pénale et des droits des personnes concernées.

Er zal bijgevolg nooit, zonder toestemming en zonder respect voor de bestaande wettelijke regels, rechtstreeks informatie uit het strafonderzoek door de DFO met de andere directies van de AABBI of andere administraties van de FOD Financiën kunnen worden gedeeld, aangezien dit een zware inbreuk zou vormen op zowel het beroepsgeheim als het geheim van het strafonderzoek hetgeen zowel tuchtrechtelijk als strafrechtelijk kan worden vervolgd.

Om de strikte naleving van het beroepsgeheim en het geheim van het strafonderzoek te waarborgen, voorziet de DFO in een beveiligde en afgeschermde digitale omgeving voor de opslag van documenten, waartoe de andere directies van de AABBI geen toegang hebben. De andere directies van de AABBI en de algemene administraties binnen de FOD Financiën blijven voor de inzage en het nemen van afschriften van een strafdossier gebonden aan de toepasselijke bevoegdheidsbepalingen van de fiscale wetboeken, waaronder artikel 327 van het WIB 92 en artikel 93*quaterdecies* van het WBTW, evenals aan de algemene regels inzake de verwerking van persoonsgegevens binnen de FOD Financiën.

Art. 15

Artikel 15 bevat, in antwoord op de vereisten voor het gebruik van het rijksregisternummer en de opmerkingen van de Gegevensbeschermingsautoriteit over identificatiegegevens, een specifieke wettelijke grondslag voor het gebruik van het rijksregisternummer door de DFO in het kader van de uitoefening van de opdrachten en bevoegdheden bedoeld in de artikelen 3 tot 9. De DFO mag het nummer uitsluitend verwerken voor zover dit strikt noodzakelijk is voor de eenduidige identificatie en verificatie van personen, de betrouwbare koppeling van gegevens uit verschillende bronnen, het voorkomen van persoonsverwisseling en het vaststellen van de identiteit van een persoon in een proces-verbaal of strafrechtelijk dossier. Het rijksregisternummer is geen zelfstandige risico-indicator en mag niet worden gebruikt om personen louter op basis daarvan aan een signaalanalyse te onderwerpen.

Par conséquent, la DIF ne pourra jamais communiquer directement aux autres directions de l'AGISI ou à d'autres administrations du SPF Finances des informations issues de l'enquête pénale sans autorisation et sans respecter les règles légales existantes. Une telle communication constituerait en effet une violation grave tant du secret professionnel que du secret de l'enquête pénale, susceptible de faire l'objet de poursuites disciplinaires et pénales.

Afin de garantir le strict respect du secret professionnel et du secret de l'enquête pénale, la DIF prévoit un environnement numérique sécurisé et cloisonné pour la conservation des documents, auquel les autres directions de l'AGISI n'ont pas accès. Pour la consultation d'un dossier pénal et la prise de copies de celui-ci, les autres directions de l'AGISI et les administrations générales du SPF Finances demeurent soumises aux dispositions attributives de compétence applicables des codes fiscaux, notamment à l'article 327 du CIR 92 et à l'article 93*quaterdecies* du Code de la TVA, ainsi qu'aux règles générales relatives au traitement des données à caractère personnel au sein du SPF Finances.

Art. 15

L'article 15 prévoit, en réponse aux exigences relatives à l'utilisation du numéro de Registre national et aux observations de l'Autorité de protection des données concernant les données d'identification, une base légale spécifique pour l'utilisation du numéro de registre national par la DIF dans le cadre de l'exercice des missions et compétences visées aux articles 3 à 9. La DIF ne peut traiter ce numéro que dans la mesure où ce traitement est strictement nécessaire à l'identification univoque et à la vérification de l'identité des personnes, à la mise en relation fiable de données provenant de différentes sources, à la prévention des confusions entre personnes et à l'établissement de l'identité d'une personne dans un procès-verbal ou un dossier pénal. Le numéro de Registre national ne constitue pas un indicateur de risque autonome et ne peut être utilisé pour soumettre des personnes à une analyse de signaux sur la seule base de ce numéro.

TITEL 4

Rapportage en gerechtskosten

HOOFDSTUK 1

Rapportage

Art. 16

Dit artikel zorgt voor de nodige transparantie en evaluatie van de DFO. Elk jaar zal een activiteitenverslag worden opgemaakt dat onder meer belangrijke fraudemechanismen beschrijft, een cijfermatige berekening geeft van de meeropbrengsten, de obstakels toelicht en duurzame oplossingen voorstelt.

HOOFDSTUK 2

Gerechtskosten

Art. 17

Dit artikel verduidelijkt dat de kosten die voortvloeien uit het optreden van de DFO agent in het kader van een strafrechtelijk onderzoek kunnen worden beschouwd als gerechtskosten in de zin van de wet van 23 maart 2019. Het betreft uitsluitend de kosten die rechtstreeks verbonden zijn aan de onderzoeksdaden en opsporingshandelingen waarvoor de DFO agent, in zijn hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, door de bevoegde magistraat wordt ingezet. Dit kan onder meer het geval zijn wanneer de DFO agent deelneemt aan een rogatoire commissie, of wanneer de bevoegde magistraat het noodzakelijk acht een deskundige aan te stellen in het strafonderzoek.

Deze regeling heeft geen betrekking op de personeelskosten of werkingskosten van de FOD Financiën. Zo blijven de wedden, werkgeverslasten en de reguliere operationele uitgaven voor de werking van de DFO volledig ten laste van de FOD Financiën.

De vergoeding van gerechtskosten verloopt overeenkomstig de bepalingen van de wet van 23 maart 2019.

TITRE 4

Rapport et frais de justice

CHAPITRE 1ER

Rapport

Art. 16

Cet article assure la transparence et l'évaluation nécessaires de la DIF. Chaque année, un rapport d'activités sera établi. Celui-ci décrira notamment les principaux mécanismes de fraude, présentera une évaluation chiffrée des recettes supplémentaires générées, exposera les obstacles rencontrés et proposera des solutions durables.

CHAPITRE 2

Frais de justice

Art. 17

Cet article précise que les frais résultant de l'intervention de l'agent de la DIF dans le cadre d'une enquête pénale peuvent être considérés comme des frais de justice au sens de la loi du 23 mars 2019. Il s'agit exclusivement des frais directement liés aux actes d'enquête et aux actes d'enquête pour lesquels l'agent de la DIF, en sa qualité d'officier de police judiciaire, est mobilisé par le magistrat compétent. Cela peut notamment être le cas lorsque l'agent de la DIF participe à une commission rogatoire ou lorsque le magistrat compétent estime nécessaire de désigner un expert dans le cadre de l'enquête pénale.

Ce régime ne concerne pas les coûts de personnel ni les frais de fonctionnement du SPF Finances. Les traitements, charges patronales et dépenses opérationnelles courantes liées au fonctionnement de la DIF restent entièrement à charge du SPF Finances.

La prise en charge des frais de justice s'effectue conformément aux dispositions de la loi du 23 mars 2019.

TITEL 5

Wijzigingsbepalingen

Afdeling 1

Wijziging aan het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992

Art. 18

De DFO, die onder de gedeelde bevoegdheid van de minister van Financiën en de minister van Justitie valt, moet vrij en onbelemmerd, en onder het gezag en de leiding van de bevoegde magistraat, kunnen samenwerken om haar administratieve en strafrechtelijke opdrachten, bevoegdheden en doelstellingen efficiënt en daadkrachtig te realiseren.

Afdeling 2

Wijziging aan het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde

Art. 19

De commentaar van artikel 18 geldt mutatis mutandis voor de wijziging aangebracht aan artikel 74*bis* van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde.

Afdeling 3

Wijziging aan het Wetboek der successierechten

Art. 20

De commentaar van artikel 18 geldt mutatis mutandis voor de wijziging aangebracht aan artikel 133*decies* van het Wetboek der successierechten.

Afdeling 4

Wijziging aan het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten

Art. 21

De commentaar van artikel 18 geldt mutatis mutandis voor de wijziging aangebracht aan artikel 207*octies* van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten.

TITRE 5

Dispositions modificatives

Section 1re

Modification au Code des impôts sur les revenus 1992

Art. 18

La DIF, qui relève de la compétence conjointe du ministre des Finances et de la ministre de la Justice, doit pouvoir collaborer librement et sans entrave, sous l'autorité et la direction du magistrat compétent, afin de réaliser de manière efficace et résolue ses missions administrative et pénale, ses compétences et ses objectifs.

Section 2

Modification au Code de la taxe sur la valeur ajoutée

Art. 19

Le commentaire de l'article 18 vaut mutatis mutandis pour la modification apportée à l'article 74*bis* du Code de la taxe sur la valeur ajoutée.

Section 3

Modification au Code des droits de succession

Art. 20

Le commentaire de l'article 18 vaut mutatis mutandis pour la modification apportée à l'article 133*decies* du Code des droits de succession.

Section 4

Modification au Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe

Art. 21

Le commentaire de l'article 18 vaut mutatis mutandis pour la modification apportée à l'article 207*octies* du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe.

Afdeling 5

Wijziging aan het Wetboek diverse rechten en taksen

Art. 22

De commentaar van artikel 18 geldt mutatis mutandis voor de wijziging aangebracht aan artikel 207*decies* van het Wetboek diverse rechten en taksen.

Afdeling 6

Wijziging aan het Wetboek van de minnelijke en gedwongen invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen

Art. 23

De commentaar van artikel 18 geldt mutatis mutandis voor de wijziging aangebracht aan artikel 96 van het Wetboek van de minnelijke en gedwongen invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen.

Afdeling 7

Wijziging aan de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten

Art. 24

Hoewel ambtenaren van de administratieve diensten van de Staat vandaag al bevoegd zijn om meldingen te doen, blijft het aangewezen om de DFO expliciet te vermelden in de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten. Dit is niet alleen nuttig voor de rechtszekerheid en uniformiteit van de nationale regelgeving, maar vooral noodzakelijk in het kader van de transpositie van het AML-pakket. Bij de omzetting van onder meer artikel 62 van Richtlijn (EU) 2024/1640 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2024 betreffende de mechanismen die de lidstaten moeten invoeren om het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering te voorkomen, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937, en tot wijziging en intrekking van Richtlijn (EU) 2015/849, evenals artikel 11, punt 5, en artikel 18, punt 5, van diezelfde richtlijn, moeten de lidstaten immers duidelijk bepalen welke instanties als "bevoegde autoriteiten" worden beschouwd. Door de DFO expliciet in de wet van 18 september 2017 op te nemen, wordt op formeel correcte wijze voldaan aan deze

Section 5

Modification au Code des droits et taxes divers

Art. 22

Le commentaire de l'article 18 vaut mutatis mutandis pour la modification apportée à l'article 207*decies* du Code des droits et taxes divers.

Section 6

Modification au Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales

Art. 23

Le commentaire de l'article 18 vaut mutatis mutandis pour la modification apportée à l'article 96 du Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales.

Section 7

Modification à la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces

Art. 24

Bien que les fonctionnaires des services administratifs de l'État soient déjà aujourd'hui compétents pour effectuer des signalements, il reste indiqué de mentionner explicitement la DIF dans la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces. Cela est utile non seulement pour la sécurité juridique et l'uniformité de la réglementation nationale, mais surtout nécessaire dans le cadre de la transposition du paquet AML. Lors de la transposition notamment de l'article 62 de la Directive (UE) 2024/1640 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 relative aux mécanismes à mettre en place par les États membres pour prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant la directive (UE) 2019/1937, et modifiant et abrogeant la directive (UE) 2015/849, ainsi que de l'article 11, point 5, et de l'article 18, point 5, de cette même directive, les États membres doivent en effet déterminer clairement quelles instances sont considérées comme des "autorités compétentes". En mentionnant explicitement la DIF dans la loi du 18 septembre 2017

Europese verplichting en wordt gegarandeerd dat de DFO binnen het toepassingsgebied van de voorgeschreven meldings- en samenwerkingsverplichtingen valt.

Afdeling 8

Wijziging aan de wet van 30 juli 2018

Art. 25, 26 en 27

Artikel 25 voegt de DFO toe aan de in artikel 14, §§ 1 en 4, van de wet van 30 juli 2018 bedoelde overheden. Artikel 26 neemt de DFO op in de lijst van bevoegde overheden bedoeld in artikel 26 van dezelfde wet. Artikel 27 past artikel 43 aan met betrekking tot de uitoefening van de rechten van betrokkenen. Tijdens de administratieve fase van signaalanalyse blijft de DFO onderworpen aan de regelgeving waaraan de AABBI nu reeds onderworpen is, met alle reeds bestaande waarborgen voor burgers en betrokkenen aangevuld met de specifieke bepalingen die van toepassing zijn op de DFO zoals beschreven in deze kaderwet.

Aangezien de DFO in het kader van haar betrokkenheid in strafrechtelijke onderzoeken persoonsgegevens verwerkt met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten in het kader van haar opdrachten en bevoegdheden op grond van de artikelen 7 tot 9 moet de DFO opgenomen worden in de lijst van bevoegde overheden onder titel 2 van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens.

Dit garandeert zowel de nodige beschermingsregels als de juiste balans om correct, doeltreffend en efficiënt te kunnen werken als bij de betrokkenheid in het strafonderzoek en bij het stellen van opsporingshandelingen onder het gezag en de leiding van de bevoegde magistraat met het oog op de detectie, vaststelling, opsporing, onderzoek en vervolging van deze vormen van ernstige misdrijven.

Dit is in overeenstemming met het advies nr. 33/2018 van de Privacycommissie dat wenst om alle betrokken partijen te vermelden. Nu de DFO een nieuwe betrokken partij wordt, moet deze ook opgenomen worden in deze lijst van bevoegde overheden. De beperking van bepaalde verplichtingen inzake gegevensverwerking is gerechtvaardigd wanneer zij noodzakelijk en evenredig is ter bescherming van gewichtige doelstellingen van algemeen belang, zoals de openbare veiligheid, de voorkoming en opsporing van strafbare feiten en de doeltreffende uitoefening van onderzoeken en vervolgingen. Gelet op

précitée, il est satisfait de manière formellement correcte à cette obligation européenne et il est garanti que la DIF relève du champ d'application des obligations de déclaration et de coopération prescrites.

Section 8

Modification à la loi du 30 juillet 2018

Art. 25, 26 et 27

L'article 25 ajoute la DIF aux autorités visées à l'article 14, §§ 1er et 4, de la loi du 30 juillet 2018. L'article 26 inscrit la DIF dans la liste des autorités compétentes visées à l'article 26 de la même loi. L'article 27 modifie l'article 43 en ce qui concerne l'exercice des droits des personnes concernées. Pendant la phase administrative de l'analyse de signaux, la DIF demeure soumise à la réglementation à laquelle l'AGISI est déjà soumise, l'ensemble des garanties existantes pour les citoyens et les personnes concernées étant complété par les dispositions spécifiques applicables à la DIF prévues par le présent projet de loi-cadre.

Étant donné que la DIF traite des données à caractère personnel dans le cadre de sa participation aux enquêtes pénales, aux fins de la prévention, de la recherche, de la détection et de la poursuite d'infractions pénales dans le cadre de l'exercice de ses missions et compétences en vertu des articles 7 à 9, la DIF doit être inscrite dans la liste des autorités compétentes au titre 2 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

Cela garantit à la fois les règles de protection nécessaires et l'équilibre adéquat pour permettre un travail correct, efficace et efficient dans l'implication dans l'enquête pénale et dans la réalisation d'actes d'enquête sous l'autorité et la direction du magistrat compétent en vue de la détection, de la constatation, de la recherche, de l'enquête et de la poursuite de ces formes d'infractions graves.

Cela est conforme à l'avis n° 33/2018 de la Commission de la protection de la vie privée, qui souhaite que toutes les parties concernées soient mentionnées. La DIF devenant une nouvelle partie concernée, elle doit également être ajoutée à cette liste d'autorités compétentes. La limitation de certaines obligations en matière de traitement des données est justifiée lorsqu'elle est nécessaire et proportionnée à la protection d'objectifs importants d'intérêt général, tels que la sécurité publique, la prévention et la détection des infractions pénales et l'exercice efficace des enquêtes et des poursuites. Compte tenu

de operationele opdrachten en doelstellingen waarmee de DFO is belast beschreven in de artikelen 7 tot 9, beschikt zij over een afdoende belang om binnen dit kader te handelen. De mogelijkheid om deze uitzonderingen toe te passen is essentieel om de noodzakelijke doeltreffendheid en discretie van haar optreden te waarborgen en vormt aldus een passende en evenredige maatregel in een democratische samenleving.

De DFO neemt in de eerste plaats de passende technische en organisatorische maatregelen om ervoor te zorgen dat de toegang tot de gegevens en de verwerkingsmogelijkheden strikt beperkt blijft tot wat noodzakelijk is voor de uitoefening van de functies van de betrokken DFO agent of voor de operationele behoeften van de DFO. Daarnaast, zoals reeds uiteengezet, treft de DFO de nodige technische en organisatorische maatregelen om de persoonsgegevens te beschermen tegen toevallige of niet-toegestane vernietiging, tegen toevallig verlies, tegen wijziging en tegen elke andere niet-toegestane verwerking van deze gegevens. Tot slot zijn de personeelsleden van de DFO die deze gegevens verwerken, gebonden door een discretieplicht, zijnde hun beroepsgeheim en het geheim van het strafonderzoek.

Voor wat betreft de gegevensverwerking door de DFO wordt aangesloten bij de bestaande regeling die geldt voor de douanediensten, zoals bedoeld in artikel 26, 7°, e). In lijn met die benadering worden de rechten van de betrokkene uitgeoefend onder toezicht van dezelfde bevoegde toezichthoudende autoriteit. Tevens wordt, overeenkomstig dezelfde uitgangspunten inzake governance en gegevensbescherming, een Data Protection Officer (DPO) aangewezen die instaat voor de opvolging van de naleving van de toepasselijke regels inzake gegevensverwerking en voor de advisering en toezichtstaken die daarmee gepaard gaan.

De aansluiting van de DFO naar analogie van de regeling voor douanediensten is verantwoord omdat de DFO in strafonderzoeken, net als die specifieke diensten en hun bevoegdheden, persoonsgegevens verwerkt in een context waarin het onderzoeksbelang kan meebrengen dat bepaalde rechten tijdelijk moeten worden beperkt. Deze aansluiting naar analogie waarborgt bovendien dat binnen de FOD Financiën een duidelijk en uniform kader voor gegevensverwerking bestaat voor haar rol en betrokkenheid bij strafrechtelijke onderzoeken.

De opname van de DFO als bevoegde overheid is bovendien noodzakelijk om bij het multidisciplinair optreden van de DFO te beschikken over een uniform en coherent gegevensverwerkingskader. In strafrechtelijke dossiers werkt de DFO immers structureel samen met andere bevoegde overheden zoals het Openbaar Ministerie,

des missions opérationnelles et des objectifs qui lui sont confiés décrits aux articles 7 à 9, la DIF dispose d'un intérêt suffisant pour agir dans ce cadre. La possibilité d'appliquer ces exceptions est essentielle pour garantir l'efficacité et la discrétion nécessaires à son action et constitue donc une mesure appropriée et proportionnée dans une société démocratique.

La DIF prend en premier lieu les mesures techniques et organisationnelles appropriées pour garantir que l'accès aux données et les possibilités de traitement restent strictement limités à ce qui est nécessaire à l'exercice des fonctions de l'agent DIF concerné ou aux besoins opérationnels de la DIF. En outre, comme déjà indiqué, la DIF prend les mesures techniques et organisationnelles nécessaires pour protéger les données à caractère personnel contre la destruction accidentelle ou non autorisée, la perte accidentelle, l'altération et tout autre traitement non autorisé de ces données. Enfin, les membres du personnel de la DIF qui traitent ces données sont tenus à une obligation de discrétion, à savoir le secret professionnel et le secret de l'enquête pénale.

En ce qui concerne le traitement des données par la DIF, il est fait référence à la réglementation existante applicable aux services douaniers, telle que visée à l'article 26, 7°, e). Conformément à cette approche, les droits de la personne concernée sont exercés sous le contrôle de la même autorité de contrôle compétente. En outre, conformément aux mêmes principes en matière de gouvernance et de protection des données, un Délégué à la Protection des Données (DPO) est désigné pour veiller au respect des règles applicables en matière de traitement des données et pour assurer les tâches de conseil et de contrôle qui y sont associées.

Le rattachement de la DIF, par analogie avec le régime applicable aux services douaniers, se justifie dès lors que la DIF, dans le cadre des enquêtes pénales, traite, à l'instar de ces services spécifiques et de leurs compétences, des données à caractère personnel dans un contexte où l'intérêt de l'enquête peut impliquer que certains droits soient temporairement restreints. Ce rattachement par analogie garantit en outre qu'il existe, au sein du Service public fédéral Finances, un cadre clair et uniforme de traitement des données pour le rôle et l'implication de la DIF dans les enquêtes pénales.

L'inscription de la DIF en tant qu'autorité compétente est en outre nécessaire afin de disposer, dans le cadre de l'intervention multidisciplinaire de la DIF, d'un cadre de traitement des données uniforme et cohérent. En effet, dans les dossiers pénaux, la DIF collabore de manière structurelle avec d'autres autorités compétentes, telles

het Europees Openbaar Ministerie, de politiediensten, de CFI, de douane die allen persoonsgegevens verwerken binnen het specifieke regime voor strafrechtelijke doeleinden.

Door de DFO onder hetzelfde rechtskader te brengen, wordt vermeden dat binnen één en hetzelfde strafonderzoek twee onderscheiden gegevensverwerkingsregimes zouden gelden, wat zowel de rechtszekerheid als de doeltreffendheid van het onderzoek zou ondermijnen. Dit waarborgt dat persoonsgegevens in het kader van strafonderzoeken op een eenvormige, gecontroleerde en verantwoorde wijze worden verwerkt.

Zoals uiteengezet in de voorgaande artikelen zullen de rechten van betrokkene voor de persoonsgegevens in een gerechtelijk dossier of in het kader van een strafrechtelijk onderzoek worden uitgeoefend overeenkomstig het Gerechtelijk Wetboek, het Wetboek van Strafvordering, de bijzondere wetten die betrekking hebben op de strafrechtspleging en de uitvoeringsbesluiten ervan.

Afdeling 9

Wijzigingen aan het Wetboek van strafvordering

Art. 28

De bepaling van dit artikel maakt het duidelijk dat de DFO betrokken kan worden als deelnemende of initiërende partij bij het Una Via overleg. Het wijzigt echter niets aan de bestaande beslissingsstructuur en procedure.

Art. 29 en 30

Het (internationale) financiële systeem kenmerkt zich door de snelheid waarmee tegoeden kunnen worden overgeschreven tussen zowel nationale als internationale rekeningen of kunnen worden omgezet in virtuele valuta.

De afgelopen jaren werd meer en meer vastgesteld dat criminele organisaties hun rekeningen steeds meer als zuivere transitrekening gebruiken waarbij het geld nooit lang op een rekening blijft staan.

Dit fenomeen werd nog versterkt door de invoering van de Verordening (EU) 2024/886 van het Europees Parlement en de Raad van 13 maart 2024 tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 260/2012 en (EU) 2021/1230 en Richtlijnen 98/26/EG en (EU) 2015/2366 wat instantovermakingen in euro's betreft. Instantbetalingen (soms ook flitsbetalingen of directe betalingen genoemd) zijn betalingen waarbij het overgeboekte geld binnen enkele

que le Ministère Public, le Parquet européen, les services de police, la CTIF, la douane qui traitent tous des données à caractère personnel dans le cadre du régime spécifique applicable aux finalités pénales.

En plaçant la DIF sous le même cadre juridique, il est évité que, au sein d'une même enquête pénale, deux régimes distincts de traitement des données ne s'appliquent, ce qui porterait atteinte tant à la sécurité juridique qu'à l'efficacité de l'enquête. Cela garantit que les données à caractère personnel sont traitées, dans le cadre des enquêtes pénales, de manière uniforme, contrôlée et responsable.

Comme exposé dans les articles précédents, les droits de la personne concernée relatifs aux données à caractère personnel figurant dans un dossier judiciaire ou dans le cadre d'une enquête pénale sont exercés conformément au Code judiciaire, au Code d'instruction criminelle, aux lois particulières relatives à la procédure pénale et à leurs arrêtés d'exécution.

Section 9

Modifications au Code d'instruction criminelle

Art. 28

La disposition du présent article précise que la DIF peut être associée à la concertation Una Via en tant que partie participante ou initiatrice. Elle ne modifie toutefois en rien la structure décisionnelle ni la procédure existantes.

Art. 29 et 30

Le système financier (international) se caractérise par la rapidité avec laquelle des avoirs peuvent être transférés entre des comptes aussi bien nationaux qu'internationaux, ou convertis en monnaies virtuelles.

Ces dernières années, il a été de plus en plus constaté que les organisations criminelles utilisent leurs comptes comme de simples comptes de transit, les fonds n'y demeurant jamais longtemps.

Ce phénomène a encore été renforcé par l'introduction du Règlement (UE) 2024/886 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2024 modifiant les règlements (UE) no 260/2012 et (UE) 2021/1230 et les directives 98/26/CE et (UE) 2015/2366 en ce qui concerne les virements instantanés en euros. Les paiements instantanés (parfois également appelés paiements éclairs ou paiements immédiats) sont des paiements pour lesquels

seconden op de rekening van de ontvanger staat en dit, 24 uur per dag, 365 dagen per jaar.

Dit stelt de gerechtelijke en politionele overheden voor bijkomende uitdagingen zo zij een effectief beslag wensen te leggen op criminele vermogens.

Het Wetboek van Strafvordering voorziet in artikel 46*quater*, § 3, eerste lid, 2°, reeds in een mogelijkheid voor de procureur des Konings om tegoeden en verbintenissen tijdelijk te bevriezen en dit voor een beperkte periode.

Ingevolge artikel 46*quater*, § 4, vordert de procureur des Konings de medewerking van de personen en instellingen bedoeld in artikel 46*quater*, § 1, bij schriftelijke en met redenen omklede beslissing. De bevraagde instelling of persoon is gehouden zijn medewerking onverwijld te verlenen.

Teneinde de gerechtelijke en politionele overheden in staat te stellen deze mogelijkheid tot het bevriezen van tegoeden nog sneller uit te voeren en de kans op het effectief bevriezen van criminele vermogens te maximaliseren, voegt het artikel de mogelijkheid toe dat het Openbaar Ministerie de maatregel van bevriezing van tegoeden en verbintenissen mondeling kan bevelen, hetgeen een significante tijdswinst zal opleveren.

Het wetsontwerp voorziet dat de maatregel nadien binnen de termijn bedoeld in het eerste lid, 2°, bij schriftelijke vordering door de procureur des Konings dient bevestigd te worden, waarbij hij de ernstige en uitzonderlijke omstandigheden uiteenzet die aan de basis van zijn mondelinge beslissing lagen.

Niets staat eraan in de weg dat deze schriftelijke bevestiging wordt opgenomen als onderdeel van de beslissing tot beslag overeenkomstig artikel 37, §§ 2 tot 4, van het Wetboek van Strafvordering van de in eerste instantie bevroren tegoeden.

Er wordt in herinnering gebracht dat zulke blokkering of bevriezing de uitzondering blijft. De mogelijkheid tot het vorderen ervan blijft beperkt tot de gevallen waarin ernstige en uitzonderlijke omstandigheden aan de orde zijn én is enkel toegelaten in de gevallen van zware criminaliteit, zoals voorzien in artikel 90*ter,* § 2 tot 4, van het Wetboek van Strafvordering, waaronder, ingevolge deze wijziging, ook de gevallen van ernstige fiscale fraude zullen ressorteren. Aangezien enkel de strafrechtelijke inbreukbepalingen van het wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, het wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde en het wetboek diverse rechten en taksen verwijzen naar “ernstige fiscale fraude, al dan

les fonds transférés sont crédités sur le compte du bénéficiaire en quelques secondes, 24 heures sur 24 et 365 jours par an.

Cela confronte les autorités judiciaires et policières à des défis supplémentaires lorsqu’elles souhaitent procéder à une saisie effective d’avoirs criminels.

Le Code d’instruction criminelle prévoit déjà, à l’article 46*quater*, § 3, alinéa 1er, 2°, une possibilité pour le procureur du Roi d’ordonner le gel temporaire d’avoirs et d’engagements, et ce pour une période limitée.

Conformément à l’article 46*quater*, § 4, le procureur du Roi requiert la collaboration des personnes et institutions visées à l’article 46*quater*, § 1, par une décision écrite et dûment motivée. L’institution ou la personne sollicitée est tenue de prêter sa collaboration sans délai.

Afin de permettre aux autorités judiciaires et policières de mettre en œuvre plus rapidement cette faculté de gel des avoirs et de maximiser les chances d’un gel effectif des avoirs criminels, l’article ajoute la possibilité pour le Ministère Public d’ordonner oralement la mesure de gel des avoirs et des engagements, ce qui permettra un gain de temps significatif.

Le projet de loi prévoit que la mesure doit ensuite être confirmée, dans le délai visé à l’alinéa 1er, 2°, par une réquisition écrite du procureur du Roi, exposant les circonstances graves et exceptionnelles à l’origine de sa décision orale.

Rien ne s’oppose à ce que cette confirmation écrite soit intégrée dans la décision de saisie conformément à l’article 37, §§ 2 à 4, du Code d’instruction criminelle, pour les avoirs initialement gelés.

Il est rappelé que ce type de blocage ou de gel demeure une exception. La possibilité d’y recourir reste limitée aux situations dans lesquelles des circonstances graves et exceptionnelles sont réunies et uniquement dans les cas de criminalité grave, tels que prévus à l’article 90*ter*, §§ 2 à 4, du Code d’instruction criminelle, parmi lesquels, en vertu de la présente modification législative, figurent également les cas de fraude fiscale grave. Étant donné que seules les dispositions pénales du Code des impôts sur les revenus 1992, du Code de la taxe sur la valeur ajoutée et du Code des droits et taxes divers renvoient à la notion de “fraude fiscale grave, organisée ou non”, il est logique que seules ces

niet georganiseerd", is het logisch dat uitsluitend deze strafrechtelijke inbreuken uit de fiscale wetboeken op de taplijst worden opgenomen.

De mededeling van de mondelinge beslissing van de procureur des Konings aan de betrokken persoon of instelling die de maatregel moet uitvoeren gebeurt door de procureur des Konings zelf of door de door hem aangezochte officier van gerechtelijke politie. Het betreft elke officier van gerechtelijke politie. Aangezien de agenten van de DFO ook de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie zullen hebben, kunnen zij voortaan ook door de procureur des Konings gelast worden om zijn mondelinge beslissing tot het nemen van de bevriezingsmaatregel bedoeld in artikel 46*quater*, § 3, eerste lid, 2°, aan de persoon of instelling ter kennis te brengen. Zij zullen vervolgens hiervan een proces-verbaal opstellen en dat onverwijld aan de procureur des Konings bezorgen.

Uiteraard hebben de procureurs-generaal, de federale procureur en de arbeidsauditeurs dezelfde bevoegdheid als de procureur des Konings, wanneer zij toepassing maken van het artikel 46*quater* van het Wetboek van Strafvordering binnen hun eigen wettelijke bevoegdheden.

Ten slotte, het principe van een mondelinge vordering met latere schriftelijke bevestiging is een gekende en toegelaten procedure in het Wetboek van Strafvordering. Zo voorziet bijvoorbeeld artikel 46*bis* van het Wetboek van Strafvordering dat in geval van uiterst dringende noodzakelijkheid de procureur des Konings bij de diensten bedoeld in art 46*bis,* tweede lid, eerste en tweede streepje, (voornamelijk telecomoperatoren) bepaalde gegevens waarover deze beschikt kan opvragen. Ook hier voorziet het artikel in een schriftelijke bevestiging zo spoedig mogelijk.

De minister van Financiën,

Jan Jambon

De minister van Justitie,

Annelies Verlinden

infractions pénales issues des codes fiscaux soient reprises dans cette liste.

La communication de la décision orale du procureur du Roi à la personne ou à l'institution chargée d'exécuter la mesure doit être effectuée par le procureur du Roi lui-même ou par l'officier de police judiciaire qu'il désigne. Il peut s'agir de tout officier de police judiciaire. Étant donné que les agents de la DIF disposeront également de la qualité d'officier de police judiciaire, ils pourront désormais être chargés par le procureur du Roi de notifier sa décision orale ordonnant la mesure de gel visée à l'article 46*quater*, § 3, alinéa 1er, 2°, à la personne ou à l'institution concernée. Ils en dresseront ensuite procès-verbal et le transmettront sans délai au procureur du Roi.

Bien entendu, les procureurs généraux, le procureur fédéral et les auditeurs du travail disposent de la même compétence que le procureur du Roi lorsqu'ils appliquent l'article 46*quater* du Code d'instruction criminelle dans le cadre de leurs compétences légales respectives.

Enfin, le principe d'une réquisition orale suivie d'une confirmation écrite ultérieure est une procédure connue et admise dans le Code d'instruction criminelle. Ainsi, par exemple, l'article 46*bis* prévoit qu'en cas d'extrême urgence, le procureur du Roi peut demander aux services visés à l'alinéa 2, premier et deuxième tirets (principalement les opérateurs télécom) certains renseignements dont ils disposent. Là aussi, l'article de loi prévoit une confirmation écrite aussi rapide que possible.

Le ministre des Finances,

Jan Jambon

La ministre de la Justice,

Annelies Verlinden

VOORONTWERP VAN WET

onderworpen aan het advies van de Raad van State

Voorontwerp van wet tot instelling van het algemeen kader van de Directie Fiscale Onderzoeken

TITEL 1 – Algemene bepalingen

Artikel 1. Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2. Voor de toepassing van deze wet en de uitvoeringsbesluiten ervan, wordt verstaan onder:

1° DFO: Directie Fiscale Onderzoeken

2° Bevoegde magistraat: de bevoegde magistraat van het Openbaar Ministerie, het Europees Parket of de onderzoeksrechter onder wiens gezag en leiding het opsporingsonderzoek of het gerechtelijk onderzoek worden gevoerd;

3° DFO agent: een ambtenaar van de Federale Overheidsdienst Financiën benoemd of aangewezen binnen de DFO om de in deze wet omschreven opdrachten en bevoegdheden uit te voeren;

4° Signaalanalyse: een voorbereidende analyse uitgevoerd in een administratieve fase waarin een eerste verzameling van gegevens en een oriënterende beoordeling van feiten, inlichtingen en omstandigheden beschikbaar binnen de FOD Financiën plaatsvindt door de DFO agent.

TITEL 2 – Opdrachten en bevoegdheden

Hoofdstuk 1 - Detectie en vaststelling

Art. 3. § 1. De DFO agent is, in het kader van de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit, tijdens de administratieve signaalanalyse, in het bijzonder belast met de detectie en vaststelling van feiten die een misdrijf van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen kunnen uitmaken.

§ 2. De DFO agent is tevens belast met de detectie en vaststelling van feiten bedoeld in de artikelen 22 en 25 van Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie.

Art. 4. De DFO agent verzamelt en verwerkt de binnen de FOD Financiën beschikbare gegevens zelfstandig en onafhankelijk in het kader van de administratieve signaalanalyse.

Art. 5. In het kader van deze administratieve opdracht wisselen de DFO en de Cel voor Financiële Informatieverwerking, elk binnen hun wettelijke grenzen en bevoegdheden informatie uit op eenvoudig verzoek.

AVANT-PROJET DE LOI

soumis à l'avis du Conseil d'État

Avant-projet de loi déterminant le cadre général de la Direction d'Investigations Fiscales

TITRE 1ER – Dispositions générales

Article 1er. La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2. Pour l'application de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution, on entend par:

1° DIF: Direction d'Investigations Fiscales;

2° Magistrat compétent: le magistrat compétent du Ministère public, le Parquet Européen ou le juge d'instruction sous l'autorité et la direction desquels l'information ou l'instruction sont menées;

3° Agent DIF: un fonctionnaire du Service public fédéral Finances nommé ou désigné au sein de la DIF pour exécuter les missions et compétences définies dans la présente loi;

4° Analyse de signaux: une analyse préparatoire réalisée dans une phase administrative au cours de laquelle une première collecte de données ainsi qu'une évaluation préliminaire de faits, d'informations et de circonstances disponibles au sein du Service Public Fédéral Finances est réalisée par l'agent DIF.

TITRE 2 – Missions et compétences

Chapitre 1er – Détection et constatation

Art. 3. § 1er L'agent DIF est notamment chargé, dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée, lors de l'analyse administrative de signaux, de la détection et de la constatation de faits qui sont susceptibles de constituer une infraction de fraude fiscale grave, organisée ou non, ainsi que l'infraction de blanchiment qui en découle.

§ 2. L'agent DIF est également chargé de la détection et de la constatation des faits visés aux articles 22 et 25 du Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 relatif à la coopération renforcée dans le cadre de la mise en place du Parquet européen.

Art. 4. L'agent DIF collecte et traite les données disponibles au sein du Service Public Fédéral Finances de manière autonome et indépendante dans le cadre d'une analyse administrative de signaux.

Art. 5. Dans le cadre de cette mission administrative, la DIF et la Cellule de traitement des informations financières échangent chacune dans leurs limites et compétences légales, des informations sur simple requête,

Hoofdstuk 2 - Opstellen van processen-verbaal en verrichten van opsporingshandelingen in het kader van een strafrechtelijk onderzoek

Art. 6. De DFO agent stelt een proces-verbaal op van feiten die een misdrijf van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen kunnen uitmaken en die hij heeft gedetecteerd en vastgesteld tijdens de administratieve signaalanalyse, binnen de opdrachten en bevoegdheden gedefinieerd in de artikelen 3 tot en met 5. Dit proces-verbaal wordt meegedeeld aan het bevoegde Openbaar Ministerie of het Europees Parket.

Art. 7. In het kader van een strafrechtelijk onderzoek, treedt de DFO agent op als officier van gerechtelijke politie, onder de leiding en het gezag van de bevoegde magistraat, voor de uitvoering van zijn opdrachten overeenkomstig de artikelen 28*bis* of 55 van het Wetboek van Strafvordering.

Art. 8. Onverminderd de opdrachten en bevoegdheden bepaald in de artikelen 3 tot en met 5, kan de DFO agent, in het kader van de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit, processen-verbaal opstellen en opsporingshandelingen verrichten betreffende een misdrijf van ernstige fiscale fraude , al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen.

Art. 9. De DFO agent kan deel uitmaken van multidisciplinaire onderzoeksteams, georganiseerd overeenkomstig artikel 105, § 11 van de wet 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus en overeenkomstig hoofdstuk 4 van de wet van 17 maart 2022 houdende diverse fiscale bepalingen en fraudebestrijding.

Art. 10. § 1 Alvorens zijn opdrachten en bevoegdheden gedefinieerd in de artikelen 7 tot en met 10 als officier van gerechtelijke politie uit te uitoefenen, legt de DFO agent in handen van de procureur generaal van het rechtsgebied van zijn woonplaats de eed af in de volgende bewoordingen:

“Ik zweer getrouwheid aan de Koning, gehoorzaamheid aan de Grondwet en aan de wetten van het Belgische volk en het mij opgedragen ambt trouw waar te nemen.”

§ 2 De DFO agent staat, wanneer hij optreedt als officier van gerechtelijke politie, onder het gezag en het toezicht van het bevoegde Openbaar Ministerie, zoals bedoeld in de artikelen 9 en 367 van het Wetboek van Strafvordering.

TITEL 3 – Privacyregels

Art. 11. Overeenkomstig artikel 21*bis*, § 1, derde lid van het Wetboek van Strafvordering en artikel 1380, tweede lid van het Gerechtelijk Wetboek kan, enkel met toestemming van de bevoegde magistraat van het Openbaar Ministerie, de DFO agent gegevens uit een strafrechtelijk onderzoek delen met andere ambtenaren van de Federale Overheidsdienst Financiën en alleen maar voor zover dit noodzakelijk is voor de uitoefening van hun respectieve wettelijke opdrachten.

Chapitre 2 – Rédaction de procès-verbaux et exécution d’actes d’enquête dans le cadre d’une enquête pénale

Art. 6. L’agent DIF dresse un procès-verbal des faits qui sont susceptibles de constituer une infraction de fraude fiscale grave, organisée ou non, ainsi que l’infraction de blanchiment qui en découle et qu’il a détectés et constatés lors de l’analyse administrative de signaux, dans le cadre des missions et compétences définies aux articles 3 à 5. Ce procès-verbal est transmis au Ministère public compétent ou au Parquet Européen.

Art. 7. Dans le cadre d’une enquête pénale, l’agent DIF agit en tant qu’officier de police judiciaire sous la direction et l’autorité du magistrat compétent, pour l’exécution de ses missions conformément aux articles 28*bis* et 55 du Code instruction criminelle.

Art. 8. Sans préjudice des missions et des compétences définies aux articles 3 à 5, l’agent DIF peut, dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée, établir des procès-verbaux et effectuer des actes d’investigation concernant une infraction de fraude fiscale grave, organisée ou non, ainsi que l’infraction de blanchiment qui en découle.

Art. 9. L’agent DIF peut faire partie d’équipes mixtes d’enquête multidisciplinaire, organisées conformément à l’article 105, § 11, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux et conformément au chapitre 4 de la loi du 17 mars 2022 portant des dispositions fiscales diverses et de lutte contre la fraude

Art. 10. § 1er. Avant d’exercer ses missions et compétences définies aux articles 6 à 9 en tant qu’officier de police judiciaire, l’agent DIF prête serment devant le procureur général du ressort de son domicile, dans les termes suivants:

“Je jure fidélité au Roi, obéissance à la Constitution et aux lois du peuple belge, et de remplir fidèlement la fonction qui m’est confiée.”.

§ 2. L’agent de la DIF, lorsqu’il agit en tant qu’officiers de police judiciaire, est placé sous l’autorité et la surveillance du ministère public compétent, conformément aux articles 9 et 367 du Code d’instruction criminelle.

TITRE 3 – Règles de confidentialité

Art. 11. Conformément à l’article 21*bis*, § 1er, alinéa 3, du Code d’instruction criminelle et à l’article 1380, alinéa 2, du Code judiciaire, l’agent DIF ne peut partager des données provenant d’une enquête pénale avec d’autres fonctionnaires du Service public fédéral Finances qu’avec l’autorisation du magistrat compétent du ministère public dans la mesure où cela est nécessaire à l’exercice de leurs missions légales respectives.

TITEL 4 - Rapportage, toezicht en gerechtskosten

Hoofdstuk 1 – Rapportage

Art. 12. De DFO stelt voor de minister van Justitie en de minister van Financiën een jaarlijks activiteitenverslag op, dat een beoordeling bevat van de uitvoering van de opdrachten en de bevoegdheden van de DFO en van de toepassing van deze wet.

Hoofdstuk 2 – Gerechtskosten

Art. 13. § 1. In het kader van een strafonderzoek, wordt de DFO agent aangemerkt als prestatieverlener onder artikel 2, 2°, van de wet van 23 maart 2019 betreffende de gerechtskosten in strafzaken en gelijkgestelde kosten en tot invoeging van een artikel 648 in het Wetboek van strafvordering.

§ 2. De gerechtskosten worden geregeld volgens de bepalingen van voornoemde wet.

TITEL 5 – Wijzigingsbepalingen

Afdeling 1 – Wijziging aan het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992

Art. 14. Artikel 463 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 17 maart 2022, wordt aangevuld met een lid, luidende:

"Het eerste lid is niet van toepassing op ambtenaren benoemd of aangewezen overeenkomstig artikel 2, 3° van de wet van xx xx xx tot instelling van het algemeen kader van de Directie Fiscale Onderzoeken.".

Afdeling 2 – Wijziging aan het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde

Art. 15. Artikel 74*bis* van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 17 maart 2022, wordt aangevuld met een lid, luidende:

"Het eerste lid is niet van toepassing ambtenaren benoemd of aangewezen overeenkomstig artikel 2, 3° van de wet van xx xx xx tot instelling van het algemeen kader van de Directie Fiscale Onderzoeken.".

Afdeling 3 – Wijziging aan het Wetboek der successierechten

Art. 16. Artikel 133*decies,* van het Wetboek der successierechten, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 27 april 2016, wordt aangevuld met een lid, luidende:

"Het eerste lid is niet van toepassing op ambtenaren benoemd of aangewezen overeenkomstig artikel 2, 3° van de wet van xx xx xx tot instelling van het algemeen kader van de Directie Fiscale Onderzoeken.".

TITRE 4 - Rapport, contrôle et frais de justice

Chapitre 1er – Rapport

Art. 12. La DIF établit, à l'attention du ministre des Finances et de la ministre de la Justice, un rapport annuel d'activités contenant une évaluation de l'exécution de ses missions et de ses compétences et de l'application de la présente loi.

Chapitre 2 – Frais de justice

Art. 13. § 1er. Dans le cadre de l'enquête pénale, l'agent DIF est considéré comme prestataire au sens de l'article 2, 2°, de la loi du 23 mars 2019 concernant les frais de justice en matière pénale et les frais assimilés et insérant un article 648 dans le Code d'instruction criminelle.

§ 2. Les frais de justice sont réglés conformément aux dispositions de la loi précitée.

TITRE 5 – Dispositions modificatives

Section 1re – Modification au Code des impôts sur les revenus 1992

Art. 14. L'article 463 du Code des impôts sur les revenus 1992, modifié en dernier lieu par la loi du 17 mars 2022, est complété par un alinéa rédigé comme suit:

"L'alinéa 1er n'est pas applicable aux fonctionnaires nommés ou désignés au sein de la Direction d'Investigations Fiscales conformément à l'article 2, 3°de la loi du xx xx xx déterminant le cadre général de la Direction d'Investigations Fiscales".

Section 2 – Modification au Code de la taxe sur la valeur ajoutée

Art. 15. L'article 74*bis* du Code de la taxe sur la valeur ajoutée, modifié en dernier lieu par la loi du 17 mars 2022, est complété par un alinéa rédigé comme suit:

"L'alinéa 1er n'est pas applicable aux fonctionnaires nommés ou désignés au sein de la Direction d'Investigations Fiscales conformément à l'article 2, 3°de la loi du xx xx xx déterminant le cadre général de la Direction d'Investigations Fiscales.".

Section 3 – Modification au Code des droits de succession

Art. 16. L'article 133*decies* du Code des droits de succession, modifié en dernier lieu par la loi du 27 avril 2016, est complété par un alinéa rédigé comme suit:

"L'alinéa 1er n'est pas applicable aux fonctionnaires nommés ou désignés au sein de la Direction d'Investigations Fiscales conformément à l'article 2, 3°de la loi du xx xx xx déterminant le cadre général de la Direction d'Investigations Fiscales.".

Afdeling 4 – Wijziging aan het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten

Art. 17. Artikel 207*octies* van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 25 april 2014, wordt aangevuld met een lid, luidende:

"Het eerste lid is niet van toepassing op ambtenaren benoemd of aangewezen overeenkomstig artikel 2, 3° van de wet van xx xx xx tot instelling van het algemeen kader van de Directie Fiscale Onderzoeken.".

Afdeling 5 – Wijziging aan het Wetboek diverse rechten en taksen

Art. 18. Artikel 207*decies* van het Wetboek diverse rechten en taksen, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 27 april 2016, wordt aangevuld met een lid, luidende:

"Het eerste lid is niet van toepassing op ambtenaren benoemd of aangewezen overeenkomstig artikel 2, 3° van de wet van xx xx xx tot instelling van het algemeen kader van de Directie Fiscale Onderzoeken.".

Afdeling 6 – Wijziging aan het Wetboek van de minnelijke en gedwongen invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen

Art. 19. Artikel 96 van het Wetboek van de minnelijke en gedwongen invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen, gewijzigd bij de wet van 11 juni 2020, wordt aangevuld met een lid, luidende:

"Het eerste lid is niet van toepassing op ambtenaren benoemd of aangewezen overeenkomstig artikel 2, 3° van de wet van xx xx xx tot instelling van het algemeen kader van de Directie Fiscale Onderzoeken."

Afdeling 7 – Wijziging aan van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten

Art. 20. Artikel 79, § 2, van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten wordt aangevuld met de bepaling onder 8°, luidende:

"8° De Directie Fiscale Onderzoeken.".

Afdeling 8 – Wijziging aan de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens

Art. 21. In artikel 14, §§ 1-4 van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 15 mei 2024, wordt de bepalingen

Section 4 – Modification au Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe

Art. 17. L'article 207*octies* du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, modifié en dernier lieu par la loi du 25 avril 2014, est complété par un alinéa rédigé comme suit:

"L'alinéa 1er n'est pas applicable aux fonctionnaires nommés ou désignés au sein de la Direction d'Investigations Fiscales conformément à l'article 2, 3°de la loi du xx xx xx déterminant le cadre général de la Direction d'Investigations Fiscales.".

Section 5 – Modification au Code des droits et taxes divers

Art. 18. L'article 207*decies* du Code des droits et taxes divers, modifié en dernier lieu par la loi du 27 avril 2016, est complété par un alinéa rédigé comme suit:

"L'alinéa 1er n'est pas applicable aux fonctionnaires nommés ou désignés au sein de la Direction d'Investigations Fiscales conformément à l'article 2, 3°de la loi du xx xx xx déterminant le cadre général de la Direction d'Investigations Fiscales.".

Section 6 – Modification au Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales

Art. 19. L'article 96 du Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, modifié par la loi du 11 juin 2020, est complété par un alinéa rédigé comme suit:

"L'alinéa 1er n'est pas applicable aux fonctionnaires nommés ou désignés au sein de la Direction d'Investigations Fiscales conformément à l'article 2, 3°de la loi du xx xx xx déterminant le cadre général de la Direction d'Investigations Fiscales.".

Section 7 – Modification à la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces

Art. 20. L'article 79, § 2, de la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces, est complété par un 8° rédigé comme suit:

8° la Direction d'Investigations Fiscales.".

Section 8 – Modification à la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel

Art. 21. Dans la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel l'article 14, §§ 1-4les mots la Direction d'Investigations Fiscales sont insérés entre les mots

aangevuld na de “Algemene administratie van douane en accijnzen” en voor “en de Passagiersinformatie-eenheid” met de bepaling luidende: De Directie Fiscale Onderzoeken

Art. 22. In artikel 26, eerste lid, van de dezelfde wet, wordt de bepaling onder 7° aangevuld met de bepaling onder k), luidende:

“k) De Directie Fiscale Onderzoeken dat ressorteert onder de Federale Overheidsdienst Financiën, Algemene Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie in het kader van haar opdracht van de artikelen 7 tot en met 11 van de wet van xx xx xx tot oprichting van de Directie Fiscale Onderzoeken”.”.

Art. 23. In artikel 43 van dezelfde wet, wordt de bepaling in het eerste lid tussen de woorden “en de Cel voor financiele informatieverwerking bedoeld in artikel 26, 7°, g)” en de woorden “worden de rechten van de betrokkene” aangevuld met de bepaling: de Directie Fiscale Onderzoeken bedoeld in artikel 26, 7°, k),

Afdeling 9 – Wijzigingen aan het Wetboek van strafvordering

Art. 24. In artikel 29, § 3, van het Wetboek van strafvordering, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 28 maart 2024, wordt het tweede lid vervangen als volgt:

“De procureur des Konings pleegt hierover overleg met de in het eerste lid bedoelde ambtenaren of de Directie Fiscale Onderzoeken binnen de maand na ontvangst van de aangifte. Hij kan de bevoegde politiediensten en de Directie Fiscale Onderzoeken uitnodigen om deel te nemen aan dit overleg. Het overleg kan ook plaatsvinden op initiatief van de procureur des Konings.”.

Art. 25. Artikel 46*quater*, § 3, van hetzelfde Wetboek wordt aangevuld met een derde lid luidende:

“De procureur des Konings kan de maatregel bedoeld in het eerste lid, 2° mondeling bevelen, desgevallend via de tussenkomst van een officier van gerechtelijke politie die hiervan een proces-verbaal opstelt en dat onverwijld aan de procureur des Konings bezorgt. Deze laatste bevestigt de maatregel in een schriftelijke vordering aan de bevraagde persoon of instelling binnen de termijn bedoeld in het eerste lid, 2°”.

Art. 26. Artikel 90*ter*, § 2, van hetzelfde Wetboek, wordt aangevuld met de bepaling onder 46°, luidende:

“46°: de artikelen 449, tweede lid, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992, 73, tweede lid, van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde en artikel 207, tweede lid, van het Wetboek diverse rechten en taksen.”.

Titel 6 - Inwerkingtreding

Art. 27.

“de l’Administration générale des douanes et accises” et les mots “et de l’Unité d’information des passagers”

Art. 22. Dans l’article 26, alinéa 1er, de la même loi, le 7° est complété par un point k), rédigé comme suit:

“k) la Direction d’Investigations Fiscales, relevant du Service public fédéral Finances, Administration Générale de l’Inspection Spéciale des Impôts dans le cadre de sa mission précisée dans les articles 7 à 11 de la loi du xx xx instituant la Direction d’Investigations Fiscales.”.

Art. 23. Dans l’article 43, alinéa 1er, de la même loi, les mots la Direction d’Investigations Fiscales visée à l’article 26, 7°, k) sont insérés entre les mots “et la Cellule de traitement des informations financières visée à l’article 26, 7°, g)” et les mots “les droits des personnes concernées”.

Section 9 – Modifications du Code d’instruction criminelle

Art. 24. Dans l’article 29, § 3, du Code d’instruction criminelle, modifié en dernier lieu par la loi du 28 mars 2024, l’alinéa 2 est remplacé par ce qui suit:

“Le procureur du Roi se concerte, à ce sujet, avec les fonctionnaires visés à l’alinéa 1er ou la Direction d’Investigations Fiscales dans le mois de leur réception. Il peut inviter les services de police compétents et la Direction d’Investigations Fiscales à participer à cette concertation. La concertation peut également se tenir à l’initiative du procureur du Roi”.

Art. 25. L’article 46*quater*, § 3, du même Code, est complété par un alinéa 3, rédigé comme suit:

“Le procureur du Roi peut ordonner oralement la mesure visée à l’alinéa 1er, 2°, éventuellement par l’intermédiaire d’un officier de police judiciaire qui en dresse un procès-verbal et le transmet sans délai au procureur du Roi. Ce dernier confirme la mesure par une réquisition écrite adressée à la personne ou à l’institution sollicitée, dans le délai visé à l’alinéa 1er, 2°.”.

Art. 26. L’article 90*ter*, § 2, du même Code, est complété par un 46° rédigé comme suit:

“46°: les articles 449, alinéa 2, du Code des impôts sur les revenus 1992, 73, alinéa 2, du Code de la taxe sur la valeur ajoutée et 207, alinéa 2 du Code des droits et taxes divers.”.

Titre 6 – Entrée en vigueur

Art. 27.

Samenvatting

Jan JAMBON Vice-eersteminister en Minister van Financiën en Annelies VERLINDEN Minister van Justitie

Voorontwerp van wet tot instelling van het algemeen kader vande Directie Fiscale Onderzoeken
 Ontwerp van Koninklijk besluit houdende de oprichting en organisatie van de Directie Fiscale Onderzoeken binnen de Federale Overheidsdienst Financiën, Algemene Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie

Potentieel betrokken groepen

☑ Burgers ☑ Consumenten ☑ Werknemers	☑ Ondernemingen ☑ Grote ondernemingen ☑ KMO (< 50 werknemers) ☑ Micro-ondernemingen (< 10 werknemers)	☑ Overheidsinstanties ☑ Federale ☑ Gewest/gemenschap ☑ Lokale

1 NO POVERTY	Kansarmoedebestrijding	/	10 REDUCED INEQUALITIES	Gelijke kansen en sociale cohesie	/
2 ZERO HUNGER	Voeding	/	11 SUSTAINABLE CITIES AND COMMUNITIES	Mobiliteit	/
3 GOOD HEALTH AND WELL-BEING	Gezondheid	/	12 RESPONSIBLE CONSUMPTION AND PRODUCTION	Consumptie- en productiepatronen	/
5 GENDER EQUALITY	Gelijkheid van vrouwen en mannen	/	13 CLIMATE ACTION	Klimaatverandering	/
7 AFFORDABLE AND CLEAN ENERGY	Energie	/	6 CLEAN WATER AND SANITATION	Natuurlijke hulpbronnen	/
8 DECENT WORK AND ECONOMIC GROWTH	Werkgelegenheid	/	14 LIFE BELOW WATER	Biodiversiteit in zee en op het land	/
8 DECENT WORK AND ECONOMIC GROWTH	Economische ontwikkeling	/		Vervuilers en hinder	/
8 DECENT WORK AND ECONOMIC GROWTH	KMO en micro-ondernemingen	/	16 PEACE, JUSTICE AND STRONG INSTITUTIONS	Overheid	+
8 DECENT WORK AND ECONOMIC GROWTH	Administratieve lasten	/	17 PARTNERSHIPS FOR THE GOALS	Beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling	/
9 INDUSTRY, INNOVATION AND INFRASTRUCTURE	Inversteringen, infrastructuur, O&O	/			

Auteur

Bevoegde regeringslid

Jan JAMBON Vice-eersteminister en Minister van Financiën en Annelies VERLINDEN Minister van Justitie

Contactpersoon beleidscel

Geoffrey Delree

geoffrey.delree@kcfin.be

Overheidsdienst

FOD Financiën

Contactpersoon overheidsdienst

Tom Verschueren

tom.verschueren@minfin.fed.be

Ontwerp

Titel van de regelgeving

Voorontwerp van wet tot instelling van het algemeen kader vande Directie Fiscale Onderzoeken
Ontwerp van Koninklijk besluit houdende de oprichting en organisatie van de Directie Fiscale Onderzoeken binnen de Federale Overheidsdienst Financiën, Algemene Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie

Description

De huidige wetsontwerp bevat de bepalingen voor de oprichting van de Directie Fiscale Onderzoeken (hierna DFO) onder de gedeelde bevoegdheid van de Minister van Financiën en de Minister van Justitie. Het geeft uitvoering aan het Federaal Regeerakkoord 2025-2029, waarin wordt benadrukt dat in de strijd tegen fraude verder moet worden ingezet op multidisciplinaire gemengde onderzoeksteams. Hierdoor zal de fiscus nauwer samenwerken met onder meer het nationaal drugscommissariaat, de Cel voor Financiële Informatieverwerking (hierna CFI), de Federale Gerechtelijke Politie, het openbaar ministerie andere inspectiediensten en financiële instellingen.
In overeenstemming met de grondwettelijke vereisten, stelt het ontwerp van koninklijk besluit dat bij het voorontwerp van wet hoort, de DFO in en bepaalt de personeelscapaciteit en de minimale profielen die vereist zijn om de opdrachten van de DFO te kunnen uitvoeren.

Raadplegingen over het ontwerpreglement

De Inspecteur van Financiën heeft zijn advies gegeven op 20.05.2026.
De Minister van Begroting heeft zijn akkoord gegeven op 02.06.2026.
De Raad van State heeft zijn advies gegeven op 08.07.2026.
De Gegevensbeschermingsautoriteit heeft haar advies gegeven op 28.08.2026.
Het College van procureurs-generaal heeft zijn advies gegeven op 02.04.2026 en 05.11.2026.

Impactanalyses reeds uitgevoerd?

- [ ] Ja, vermeld de referentie in de bronnen
- [x] Nee

Bronnen gebruikt voor het uitvoeren van de effectanalyse

/



T1. Kansarmoedebestrijding

/ Pas d' impact



T2. Voeding

/ Pas d' impact



T3. Gezondheid

/ Pas d' impact



T4. Gelijkheid van vrouwen en mannen

/ Pas d' impact

V1. Heeft het ontwerp van regelgeving een impact op de toegang van personen tot de volgende bestaansmiddelen? Vink de betrokken bestaansmiddelen aan.
Als u hebt 'Andere' of 'Geen bestaansmiddelen' aangekruist, geef dan hieronder een toelichting op uw antwoord.

- [ ] Werkgelegenheid
- [ ] Inkomen
- [ ] Sociale bescherming
- [ ] Opleiding
- [ ] Tijd / afstemming
- [ ] Gezondheid
- [ ] Veiligheid
- [ ] Justitie
- [ ] Mobiliteit
- [ ] Energie
- [ ] Verantwoordelijkheden
- [ ] Digitale technologieën
- [ ] Andere
- [x] Geen hulpmiddelen

Dit wetsontwerp beoogt ernstige fiscale fraude te bestrijden door een betere samenwerking te waarborgen tussen de verschillende bevoegde diensten en instellingen. Het ontwerp is genderneutraal.

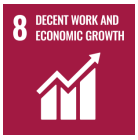
V4. Samengevat is het impact van het ontwerp van regelgeving over de gelijkheid van vrouwen en mannen:

- [ ] Positieve
- [ ] Negatieve
- [x] Geen impact



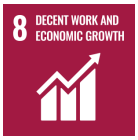
T5. Energie

/ Pas d' impact



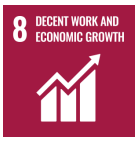
T6. Werkgelegenheid

/ Pas d' impact



T7. Economische ontwikkeling

/ Pas d' impact



T8. KMO en micro-ondernemingen

/ Pas d' impact

V1. Ondernemingen (rechtspersonen of individuen) worden direct en indirect geraakt door het project. *U hebt “ondernemingen" aangeduid in de rubriek "betrokken groepen”.

- [x] Ja
- [ ] Nee

Q2. Déterminez le(s) secteur(s) et le nombre d’entreprises actives concerné(s) ainsi que le pourcentage de PME (< 50 travailleurs) et de micro-entreprises (< 10 travailleurs) :

S’il n’est pas possible de remplir le tableau, indiquez une estimation. S’il n’est pas possible de fournir une estimation, expliquez pourquoi.

Het wetsontwerp is in de eerste plaats gericht op de bestrijding van ernstige fiscale fraude. Het ontwerp is van toepassing op alle KMO's en micro-ondernemingen. Een dergelijke raming is voor een dergelijk voorontwerp van wet niet haalbaar.

V3. Wat zijn de positieve en negatieve impacts van het ontwerp op de hierboven geïdentificeerde kmo’s en micro-ondernemingen? Vink aan dan leg uit.

- [ ] Impact op verkoop
- [ ] Toegang to financiering
- [ ] Voorkomen van faillissement
- [ ] Belasting of sociale zekerheid
- [ ] Interactie met de regelgeving
- [ ] Digitale economie
- [ ] Taux d'emploi
- [ ] Markttoegang
- [ ] Concurrentievermogen
- [ ] Innovation, R&D
- [ ] Administratieve lasten
- [ ] Nalevingskosten
- [ ] Financiële kosten
- [ ] Andere
- [x] Geen

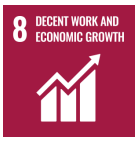
/

V5. Samengevat is het impact van het ontwerp van regelgeving over de kmo's:

- [ ] Positieve
- [ ] Negatieve
- [x] Geen impact

En de impact op de micro-ondernemingen is:

- [ ] Positieve
- [ ] Negatieve
- [x] Geen impact



T9. Administratieve lasten

/ Pas d' impact

Q1. Identifiez les groupes concernés par les formalités et les obligations nécessaires à l'application de la réglementation.

** Vous avez sélectionné "citoyens/citoyennes" dans les groupes concernés. Donnez plus de précision ci-dessous.*

** Vous avez sélectionné "entreprises" dans les groupes concernés. Donnez plus de précision ci-dessous et veuillez prendre en compte l'impact proportionnellement plus important sur les indépendants et les micro-entreprises. Ventilez votre explication selon qu'il s'agit d'une PME ou d'une micro-entreprise.*

Het voorontwerp van wet creëert geen nieuwe formaliteiten of verplichtingen die nodig zijn voor de toepassing van de regelgeving.

V2. Moeten burgers en/of ondernemingen documenten of informatie aanleveren? Verdeel uw uitleg naar de betrokken groepen (bv. kmo's / micro-ondernemingen, consumenten / werknemers, enz.)

- [ ] Ja, leg hieronder uit.
- [x] Nee



T10. Inversteringen, infrastructuur, O&O

/ Pas d' impact



T11. Gelijke kansen en sociale cohesie

/ Pas d' impact



T12. Mobiliteit

/ Pas d' impact



T13. Consumptie- en productiepatronen

/ Pas d' impact



T14. Klimaatverandering

/ Pas d' impact



T15. Natuurlijke hulpbronnen

/ Pas d' impact





T16. Biodiversiteit in zee en op het land

/ Pas d' impact



T17. Vervuilers en hinder

/ Pas d' impact



T18. Overheid

\+ Impact positief

De oprichting van de Directie voor Fiscale Onderzoeken zal de administratie een aanzienlijk doeltreffender instrument bieden om complexe vormen van fraude te bestrijden. De ervaring

leert dat de administratieve aanpak, hoewel essentieel, soms onvoldoende of zelfs ineffectief blijkt tegenover gesofisticeerde criminele structuren. De strafrechtelijke aanpak daarentegen maakt meer ingrijpende, snelle en dwingende maatregelen mogelijk, wat bijdraagt tot:
• een versnelde recuperatie van ontweken bedragen;
• de preventie of blokkering van frauduleuze terugbetalingen;
• de proactieve onderbreking van lopende criminele schema's;
• een grotere afschrikkende werking tegenover fraudeurs.



T19. Beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling

/ Pas d' impact

V1. Identificeer de eventuele rechtstreekse en onrechtstreekse impact van het ontwerp op de ontwikkelingslanden op het vlak van onderstaande domeinen. Leg uit.

- [ ] Armoede en ongelijkheid binnen en tussen ontwikkelingslanden
- [ ] Voedselzekerheid en billijke toegang tot landbouwproductiemiddelen
- [ ] Gezondheid en toegang tot geneesmidelen
- [ ] Waardig werk
- [ ] Lokale en internationale handel
- [ ] Innovatie en toegang tot technologie (octrooien, intellectuele eigendom, enz.)
- [ ] Capaciteit om binnenlandse hulpbronnen te mobiliseren en te gebruiken voor het welzijn van de bevolking: belastingen, menselijke hulpbronnen, natuurlijke hulpbronnen inclusief mijnbouwhulpbronnen, energiehulpbronnen, culturele hulpbronnen, enz.
- [ ] Mobiliteit van mensen
- [ ] Vrede en veiligheid
- [ ] Milieu, biodiversiteit en klimaatverandering: mechanismen voor schone ontwikkeling
- [ ] Andere
- [x] Geen

/

V3. Samengevat is de impact op beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling:

- [ ] Positieve impact
- [ ] Negatieve impact
- [x] Geen impact

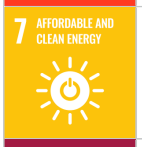
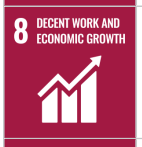
Synthèse

Jan JAMBON Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances et Annelies VERLINDEN Ministre de la Justice

Avant-projet de loi déterminant le cadre général de la Direction d'Investigations Fiscales
 Projet d'arrêté royal portant création et organisation de la Direction d'Investigations Fiscales au sein de l'Administration générale de l'Inspection spéciale des Impôts du Service public fédéral Finances

Groupes potentiellement concernés

☑ Citoyens / citoyennes ☑ Consommateurs / consommatrices ☑ Travailleurs / travailleuses	☑ Entreprises ☑ Grandes entreprises ☑ PME (< 50 travailleurs) ☑ Micro-entreprises (< 10 travailleurs)	☑ Autorités publiques ☑ Fédérales ☑ Régionales/communautaires ☑ Locales

	Lutte contre la pauvreté	/		Égalité des chances et cohésion sociale	/
	Alimentation	/		Mobilité	/
	Santé	/		Modes de consommation et production	/
	Égalité des femmes et des hommes	/		Changements climatiques	/
	Énergie	/		Ressources naturelles	/
	Emploi	/		Biodiversité marine et terrestre	/
	Développement économique	/		Polluants et nuisances	/
	PME et micro-entreprises	/		Autorités publiques	+
	Charges administratives	/		Cohérence des politiques en faveur du développement	/
	Investissements, infrastructures, R&D	/			

Auteur

Membre du Gouvernement compétent

Jan JAMBON Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances et Annelies VERLINDEN Ministre de la Justice

Contact cellule stratégique

Geoffrey Delree

geoffrey.delree@kcfin.be

Administration

SPF Finances

Contact administration

Tom Verschueren

tom.verschueren@minfin.fed.be

Projet

Titre du projet de réglementation

Avant-projet de loi déterminant le cadre général de la Direction d'Investigations Fiscales
Projet d'arrêté royal portant création et organisation de la Direction d'Investigations Fiscales au sein de l'Administration générale de l'Inspection spéciale des Impôts du Service public fédéral Finances

Description

Le présent avant-projet de loi contient les dispositions relatives à la création de la Direction d'Investigations Fiscales (ci-après DIF), placée sous la compétence partagée du Ministre des Finances et de la Ministre de la Justice. Elle met en œuvre l'Accord de gouvernement fédéral 2025-2029, qui souligne que, dans la lutte contre la fraude, il convient de renforcer le recours à des équipes mixtes d'enquête multidisciplinaire. De cette manière, l'administration fiscale collaborera plus étroitement notamment avec le commissariat national drogue, la Cellule de Traitement des Informations Financières (ci-après CTIF), la Police Judiciaire Fédérale, le ministère public, d'autres services d'inspection et les institutions financières.
Conformément aux exigences constitutionnelles, le projet d'arrêté royal qui accompagne l'avant-projet de loi crée la DIF et fixe la capacité de personnel ainsi que les profils minimaux nécessaires à l'exécution des missions de la DIF.

Consultations sur le projet de réglementation

L'Inspecteur des Finances a donné son avis le 20.05.2026.
Le Ministre du Budget a donné son accord le 02.06.2026.
Le Conseil d'État a donné son avis le 08.07.2026.
L'Autorité de protection des données a donné son avis le 28.08.2026.
Le Collège des procureurs généraux a donné son avis le 02.04.2026 et le 05.11.2026.

Analyse d'impact déjà réalisée ?

- [ ] Oui, indiquez la référence dans les sources
- [x] Non

Sources utilisées pour effectuer l'analyse d'impact

/



T1. Lutte contre la pauvreté

/ Pas d' impact



T2. Alimentation

/ Pas d' impact



T3. Santé

/ Pas d' impact



T4. Égalité des femmes et des hommes

/ Pas d' impact

Q1. Le projet de réglementation a-t-il un impact sur l'accès des personnes aux ressources suivantes ? Cochez les ressources concernées.
Si vous cochez les cases 'Autres' ou 'Aucune ressource', veuillez préciser/expliquer.

- [ ] Emploi
- [ ] Revenus
- [ ] Protection sociale
- [ ] Formation
- [ ] Temps / conciliation
- [ ] Santé
- [ ] Sécurité
- [ ] Justice
- [ ] Mobilité
- [ ] Énergie
- [ ] Responsabilités
- [ ] Technologies numériques
- [ ] Autres
- [x] Aucune ressource

Le présent avant-projet de loi vise à lutter contre la fraude fiscale grave en assurant une meilleure collaboration entre les différents services et institutions compétents. Il n'y a pas de différence dans le traitement des hommes et des femmes.

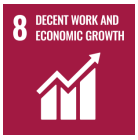
Q4. En résumé, l'impact du projet de réglementation sur l'égalité des femmes et des hommes est :

- [ ] Positif
- [ ] Négatif
- [x] Pas d'impact



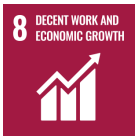
T5. Énergie

/ Pas d' impact



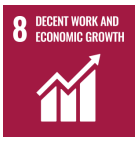
T6. Emploi

/ Pas d' impact



T7. Développement économique

/ Pas d' impact



T8. PME et micro-entreprises

/ Pas d' impact

Q1. Des entreprises (personne morale ou personne physique) sont directement et indirectement concernées par le projet. * Vous avez coché "entreprises" dans la rubrique "groupes concernés".

- [x] Oui
- [ ] Non

Q2. Déterminez le(s) secteur(s) et le nombre d'entreprises actives concerné(s) ainsi que le pourcentage de PME (< 50 travailleurs) et de micro-entreprises (< 10 travailleurs) :

S'il n'est pas possible de remplir le tableau, indiquez une estimation. S'il n'est pas possible de fournir une estimation, expliquez pourquoi.

L'avant-projet de loi vise avant tout à lutter contre la fraude fiscale grave. Il est d'application à toutes les PME et micro-entreprises. Une estimation de ce type n'est donc pas envisageable pour un tel avant-projet de loi.

Q3. Quels sont les impacts positifs et négatifs du projet sur les PME et sur les micro-entreprises identifiées ci-dessus? Cochez puis expliquez.

- [ ] Incidences sur les ventes
- [ ] Accès au financement
- [ ] Prévention des faillites
- [ ] Fiscalité ou sécurité sociale
- [ ] Interaction avec la réglementation
- [ ] Économie numérique
- [ ] Taux d'emploi
- [ ] Accès au marché
- [ ] Compétitivité
- [ ] Innovation, R&D
- [ ] Charges administratives
- [ ] Coûts de mise en conformité
- [ ] Coûts financiers
- [ ] Autres
- [x] Aucun

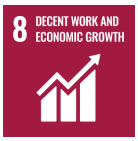
/

Q5. En résumé, l'impact sur les PME est :

- [ ] Positif
- [ ] Négatif
- [x] Pas d'impact

Et l'impact sur les micro-entreprises est :

- [ ] Positif
- [ ] Négatif
- [x] Pas d'impact



T9. Charges administratives

/ Pas d' impact

Q1. Identifiez les groupes concernés par les formalités et les obligations nécessaires à l'application de la réglementation.

** Vous avez sélectionné "citoyens/citoyennes" dans les groupes concernés. Donnez plus de précision ci-dessous.*

** Vous avez sélectionné "entreprises" dans les groupes concernés. Donnez plus de précision ci-dessous et veuillez prendre en compte l'impact proportionnellement plus important sur les indépendants et les micro-entreprises. Ventilez votre explication selon qu'il s'agit d'une PME ou d'une micro-entreprise.*

L'avant-projet de loi ne crée pas de nouvelles formalités ou obligations nécessaires à l'application de la réglementation.

Q2. Les citoyens et/ou les entreprises doivent-ils fournir des documents ou des informations ? Ventilez votre explication selon les groupes concernés (ex : PME / micro-entreprises, consommateurs / travailleurs, etc.).

- [ ] Oui, expliquez ci-dessous
- [x] Non



T10. Investissements, infrastructures, R&D

/ Pas d' impact



T11. Égalité des chances et cohésion sociale

/ Pas d' impact



T12. Mobilité

/ Pas d' impact



T13. Modes de consommation et production

/ Pas d' impact



T14. Changements climatiques

/ Pas d' impact



T15. Ressources naturelles

/ Pas d' impact





T16. Biodiversité marine et terrestre

/ Pas d' impact



T17. Polluants et nuisances

/ Pas d' impact



T18. Autorités publiques

\+ Impact positif

La création de la Direction des Investigations Fiscales offrira à l'administration un levier d'action significativement plus efficace pour lutter contre les formes complexes de fraude. L'expérience

montre que l'approche administrative, bien qu'essentielle, s'avère parfois insuffisante ou inopérante face à des structures criminelles sophistiquées. L'approche pénale, en revanche, permet d'engager des mesures plus intrusives, rapides et coercitives, favorisant :
• la récupération accélérée de montants éludés ;
• la prévention ou le blocage de remboursements frauduleux ;
• l'interruption proactive de schémas criminels en cours ;
• une dissuasion accrue vis à vis des fraudeurs.



T19. Cohérence des politiques en faveur du développement

/ Pas d' impact

Q1. Identifiez les éventuels impacts directs et indirects du projet sur les pays en développement dans les domaines ci-dessous. Expliquez.

- [ ] Pauvreté et inégalités au sein des pays en développement et entre pays
- [ ] Sécurité alimentaire et un accès équitable aux moyens de production agricole
- [ ] Santé et accès aux médicaments
- [ ] Travail décent
- [ ] Commerce local et international
- [ ] L'innovation et l'accès à la technologie : brevets, propriété intellectuelle, etc.
- [ ] Capacité à mobiliser et utiliser les ressources domestiques pour le bien-être de la population : taxation, ressources humaines, ressources naturelles dont les ressources minières, ressources énergétiques, ressources culturelles, etc.
- [ ] Mobilité des personnes
- [ ] Paix et sécurité
- [ ] Environnement, biodiversité et changements climatiques : mécanismes de développement propre
- [ ] Autres
- [x] Aucun

/

Q3. En résumé, l'impact du projet de réglementation sur la cohérence des politiques en faveur du développement est :

- [ ] Impact positif
- [ ] Impact négatif
- [x] Pas d'impact

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE NR. 79.539/2 VAN 8 JULI 2026

Op 8 juni 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Financiën en Pensioenen, belast met de Nationale Loterij en de Federale Culturele Instellingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot instelling van het algemeen kader van de Directie Fiscale Onderzoeken'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 6 juli 2026. De kamer was samengesteld uit Patrick Ronvaux, kamervoorzitter, Christine Horevoets en Michèle Belmessieri, staatsraden, Christian Behrendt, assessor, en Anne-Catherine Van Geersdaele, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Timo Tallgren, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Patrick Ronvaux.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 juli 2026.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond‡ en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

Voorafgaande vormvereisten

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)', gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), van die verordening en overweging 96 van de preambule van die verordening, alsook in voorkomend geval met artikel 2, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens', schrijft voor dat de toezichthoudende autoriteit, *in casu* de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 'tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit', wordt geraadpleegd bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal

‡ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT N° 79.539/2 DU 8 JUILLET 2026

Le 8 juin 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances et des Pensions, chargé de la Loterie nationale et des Institutions culturelles fédérales à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un avant-projet de loi 'déterminant le cadre général de la Direction d'Investigations Fiscales'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 6 juillet 2026. La chambre était composée de Patrick Ronvaux, président de chambre, Christine Horevoets et Michèle Belmessieri, conseillères d'État, Christian Behrendt, assesseur, et Anne-Catherine Van Geersdaele, greffier.

Le rapport a été présenté par Timo Tallgren, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Patrick Ronvaux.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 juillet 2026.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique‡ ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

Formalités préalables

L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec son article 57, paragraphe 1, c), le considérant 96 de son préambule et, le cas échéant, l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national ou d'une mesure réglementaire fondée sur

‡ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par "fondement juridique" la conformité aux normes supérieures.

parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel, in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde bevestigd dat de Gegevensbeschermingsautoriteit inderdaad om advies werd verzocht.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van dat vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan die niet louter vormelijk zijn en evenmin het resultaat zijn van het gevolg dat aan dit advies gegeven wordt, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen op hun beurt om advies aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State'.

Onderzoek van het voorontwerp

Artikelen 4 en 6

In de artikelen 4 en 6 wordt verwezen naar de "administratieve signaalanalyse" die de DFO-agent uitvoert.[1]

Dat begrip wordt echter al gedefinieerd in artikel 2, 4°, waarin de gedefinieerde term "signaalanalyse" gebruikt wordt. In het vervolg van het voorontwerp dient bijgevolg die laatste term gebruikt te worden.

Artikelen 6 en 10

Bij artikel 6 wordt de DFO-agent ertoe gemachtigd een proces-verbaal op te stellen van feiten die mogelijk een misdrijf van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen uitmaken en die hij heeft gedetecteerd en vastgesteld tijdens de signaalanalyse. Dat proces-verbaal wordt overgezonden aan het bevoegde Openbaar Ministerie of het Europees Openbaar Ministerie.

In de toelichting bij het artikel staat dat dit proces-verbaal een voorafgaand verslag is van de gegevens die zich in het fiscaal patrimonium van de FOD Financiën bevinden of publiekelijk toegankelijk zijn zodat het Openbaar Ministerie kan bepalen welk gepast gevolg aan de vastgestelde feiten moet worden gegeven in de fase van de signaalanalyse, die, zoals uit de definitie in artikel 2, 4°, van het ontwerp blijkt, een louter administratieve fase is waar geen onderzoeksdaad bij komt kijken.

Luidens de toelichting bij artikel 6 vormt dat aanvankelijke proces-verbaal het eerste contact met het Openbaar Ministerie of met het Europees Openbaar Ministerie. In de toelichting staat voorts het volgende te lezen:

[1] Uit artikel 2, 1° en 3°, van het voorontwerp vloeit voort dat de DFO-agent een ambtenaar is van de Federale Overheidsdienst Financiën, benoemd of aangewezen binnen de Directie Fiscale Onderzoeken om de in dit voorontwerp omschreven opdrachten en bevoegdheden uit te voeren.

une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel.

Interrogé à cet égard, le délégué a confirmé que l'avis de l'Autorité de protection des données avait bien été demandé.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de pure forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation conformément à l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

Examen de l'avant-projet

Articles 4 et 6

Les articles 4 et 6 font référence à l'"analyse administrative de signaux" réalisée par l'agent DIF[1].

Or, cette notion est déjà définie par l'article 2, 4°, qui utilise le terme défini "analyse de signaux". Il convient par conséquent d'utiliser cette terminologie dans le reste de l'avant-projet.

Articles 6 et 10

L'article 6 habilite l'agent DIF à dresser un procès-verbal de faits qui sont susceptibles de constituer une infraction de fraude fiscale grave, organisée ou non, ainsi que l'infraction de blanchiment de capitaux qui en découle et qu'il a détectés et constatés lors de l'analyse de signaux. Ce procès-verbal est transmis au Ministère Public compétent ou au Parquet Européen.

Le commentaire de l'article indique que ce procès-verbal constitue un rapport préliminaire des données issues du patrimoine fiscal du SPF Finances ou de sources publiques afin que le Ministère Public puisse déterminer la suite appropriée à donner aux faits constatés dans la phase d'analyse de signaux qui, comme cela ressort de la définition figurant à l'article 2, 4°, du projet, constitue une phase purement administrative n'impliquant aucun acte d'investigation.

D'après le commentaire de l'article 6, ce procès-verbal initial constitue le premier contact avec le Ministère Public ou le Parquet Européen. Le commentaire poursuit:

[1] Il découle de l'article 2, 1° et 3°, de l'avant-projet que l'agent DIF est un fonctionnaire du Service public fédéral Finances nommé ou désigné au sein de la Direction d'Investigations Fiscales pour exécuter les missions et compétences définies dans l'avant-projet.

"Het opzet van het proces-verbaal van deze signaalanalyse is om elementen op te nemen die noodzakelijk zijn om de strafbare feiten vast te stellen die, gelet op hun ernst, frequentie of het georganiseerd verband waarin ze worden gepleegd, ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, kunnen vormen, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen. Het proces-verbaal bevat signalen die het mogelijk maken de vermeende daders en de illegale geldstromen die met deze strafbare feiten verband houden te identificeren.

(…) Wanneer het bevoegde Openbaar Ministerie of het Europees Openbaar Ministerie beslist om het aanvankelijk proces-verbaal niet verder te behandelen, betekent dit niet dat er geen gevolg aan kan worden gegeven. De bevoegde magistraat kan via de reeds bestaande wettelijke kanalen deze bevindingen immers overmaken aan de juiste en aangewezen administratieve instanties, zodat zij het dossier verder administratief kunnen behandelen.

(…) Indien het bevoegde Openbaar Ministerie of het Europees Openbaar Ministerie op basis van de verkregen informatie een strafonderzoek wenst op te starten, vorm dit proces-verbaal het kantelpunt voor de DFO agent, die vanaf dat moment uitsluitend volgens de regels van het Wetboek Strafvordering opereert."

Het is dus pas in het geval dat het Openbaar Ministerie of het Europees Openbaar Ministerie beslist een onderzoek in te stellen, dat de DFO-agent begint te handelen als officier van gerechtelijke politie en kan overgaan tot opsporingsmaatregelen, waartoe hij in de louter administratieve fase van de signaalanalyse niet gemachtigd is. De DFO-agent handelt dus nog niet in de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie op het ogenblik dat hij een proces-verbaal opstelt zoals bepaald in artikel 6.

Artikel 10, § 1, schept echter verwarring wanneer het bepaalt dat de DFO-agent de eed aflegt "alvorens zijn opdrachten en bevoegdheden gedefinieerd in de artikelen 7 tot en met 10 als officier van gerechtelijke politie uit te [oefenen]". Wanneer de DFO-agent met toepassing van artikel 6 het proces-verbaal opstelt, heeft hij om de hierboven uiteengezette redenen die hoedanigheid immers nog niet.

Artikel 10, § 1, moet zo worden herzien dat het cijfer 6 vervangen wordt door het cijfer 7.

Tevens gelet op het feit dat de beslissing van het Openbaar Ministerie of van het Europees Openbaar Ministerie om een onderzoek te openen, bepaalt vanaf welk moment de DFO-agent de opsporingsbevoegdheden krijgt die een weerslag kunnen hebben op het recht op eerbiediging van het privéleven van de personen naar wie dat onderzoek wordt gedaan, vereist het legaliteitsbeginsel, verankerd in artikel 22 van de Grondwet, dat het dispositief aangevuld wordt met een artikel dat bepaalt vanaf welk ogenblik de DFO-agent optreedt in de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, met dien verstande dat dit volgens de logica van het voorontwerp niet het ogenblik mag zijn waarop het proces-verbaal wordt opgesteld waarvan sprake is in artikel 6.

"L'objectif du procès-verbal issu de cette analyse de signaux est de consigner les éléments nécessaires pour constater des faits susceptibles, par leur gravité, leur fréquence ou leur caractère organisé, de constituer une fraude fiscale grave, organisée ou non, ou l'infraction de blanchiment qui en découle. Le procès-verbal contient des signaux permettant d'identifier les auteurs présumés et les flux financiers illégaux associés.

[…] Lorsque le Ministère Public ou le Parquet Européen décident de ne pas poursuivre, cela ne signifie pas que le dossier restera sans suite. Le magistrat compétent peut transmettre ces constats, via les canaux légaux déjà existants, aux instances administratives appropriées et désignées, afin qu'elles puissent poursuivre le traitement administratif du dossier.

[…] Si le Ministère Public compétent ou le Parquet Européen décide, sur la base d'informations transmises, d'ouvrir une enquête pénale, ce procès-verbal constitue alors le point de bascule pour l'agent DIF, qui opère alors à partir de ce moment exclusivement selon les règles du Code d'instruction criminelle".

Ce n'est donc que dans l'hypothèse où le Ministère Public ou le Parquet Européen décide d'ouvrir une enquête que l'agent DIF commencera à agir en tant qu'officier de police judiciaire et qu'il pourra, dès ce moment, entamer des mesures d'investigation qu'il n'est pas habilité à exécuter dans la phase purement administrative d'analyse de signaux. Par conséquent, au moment de la rédaction du procès-verbal telle qu'elle est prévue par l'article 6, l'agent DIF n'agit pas encore en qualité d'officier de police judiciaire.

Or, l'article 10, § 1er, prête à confusion lorsqu'il prévoit qu'"avant d'exercer ses missions et compétences définies aux articles 6 à 9 en tant qu'officier de police judiciaire", l'agent DIF prête serment. En effet, pour les motifs énoncés, lorsque l'agent DIF rédige le procès-verbal en application de l'article 6, il n'a pas encore cette qualité.

L'article 10, § 1er, sera revu en y remplaçant le chiffre 6 par le chiffre 7.

Compte tenu également de ce que c'est la décision du Ministère Public ou du Parquet Européen d'ouvrir une enquête qui déterminera le moment à partir duquel l'agent DIF se verra conférer des pouvoirs d'investigation qui pourront avoir un effet sur le droit au respect de la vie privée des personnes concernées par ces enquêtes, le principe de légalité consacré par l'article 22 de la Constitution requiert que le dispositif soit complété par un article qui énonce à partir de quel moment l'agent DIF agit en qualité d'officier de police judiciaire, ce moment ne pouvant, dans la logique de l'avant-projet, correspondre à celui de la rédaction du procès-verbal dont il est question à l'article 6.

Artikelen 8 en 9

1. Artikel 7 bepaalt dat de DFO-agent onder het gezag van de bevoegde magistraat optreedt om zijn opdrachten overeenkomstig de artikelen 28*bis* of 55 van het Wetboek van Strafvordering uit te voeren.

De opsporingsbevoegdheden die hem verleend worden, staan beschreven in de artikelen 8 en 9. Artikel 8 bepaalt dat hij opsporingshandelingen mag verrichten betreffende een misdrijf van al dan niet georganiseerde ernstige fiscale fraude of betreffende het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen. Artikel 9 bepaalt dat de DFO-agent deel kan uitmaken van multidisciplinaire onderzoeksteams.

In de toelichting bij beide bepalingen wordt gepreciseerd welke opsporingshandelingen de agent in kwestie mag uitvoeren. Luidens de toelichting bij artikel 8 kan dat gaan tot het in beslag nemen van informaticamateriaal, het doorzoeken van bedrijfslokalen of het onderzoeken van telefonie.

In de toelichting bij artikel 9 worden dan de opsporingshandelingen opgesomd waarvan de agent “in het kader van een strafonderzoek nooit zelfstandig gebruik [mag] maken”, te weten “versterkte” huiszoekingen, arrestaties, DNA-analyses, wapendracht of prioritair rijden, met als reden dat de agent niet beschikt over de vereiste ervaring en middelen om deze bevoegdheden correct uit te voeren.

Gelet op het feit dat de opsporingsmaatregelen waarvan sprake is, andermaal een aanzienlijke inbreuk maken op het recht op eerbiediging van het privéleven van de personen jegens wie ze uitgevoerd worden, vereist het legaliteitsbeginsel dat in artikel 22 van de Grondwet verankerd is, dat het dispositief duidelijker bepaalt welke opsporingshandelingen de DFO-agenten mogen uitvoeren en welke opsporingshandelingen in geen geval binnen hun bevoegdheid mogen vallen.

Bij die gelegenheid moet erop toegezien worden dat, overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel, de opsporingshandelingen waartoe de DFO-agenten gemachtigd zijn, beperkt blijven tot wat noodzakelijk is voor de uitvoering van de bijzondere opdrachten die het voorontwerp hun toevertrouwt, en dat ze strikt verband houden met het opsporen van misdrijven van al dan niet georganiseerde ernstige fiscale fraude of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen.[2]

2. In de toelichting bij artikel 8 staat dat de DFO-agent aan wie de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie wordt toegekend, “voorzien [zal] worden van de nodige opleidingen en cursussen” inzake de opsporingshandelingen waartoe hij gemachtigd zal worden.

Dat wordt in het voorontwerp echter niet geregeld, aangezien, zoals in de memorie van toelichting terecht wordt opgemerkt, “[t]eneinde de grondwettelijke bevoegdheid van de Koning inzake het openbaar ambt te eerbiedigen, (…) de DFO [zal] worden opgericht binnen de Algemene Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie (…) bij koninklijk besluit”. Het

[2] Zie in die zin de toelichting bij artikel 9.

Articles 8 et 9

1. L’article 7 précise que l’agent DIF agit sous l’autorité du magistrat compétent pour l’exécution de ses missions conformément aux articles 28*bis* et 55 du Code d’instruction criminelle.

Les pouvoirs d’investigation qui lui sont confiés sont décrits aux articles 8 et 9. L’article 8 précise qu’il peut accomplir des actes d’investigation concernant une infraction de fraude fiscale grave, organisée ou non ainsi que l’infraction de blanchiment qui en découle. Quant à l’article 9, il prévoit que l’agent DIF peut faire partie d’équipes mixtes d’enquête multidisciplinaire.

Le commentaire des deux dispositions précise les actes d’investigation que l’agent concerné serait habilité à accomplir. Selon le commentaire de l’article 8, cela peut aller jusqu’à la saisie de matériel informatique, des perquisitions de locaux professionnels ou des écoutes téléphoniques.

Le commentaire de l’article 9 énumère quant à lui les actes d’investigation que l’agent ne pourra “jamais utiliser de manière autonome dans le cadre d’une enquête pénale”, à savoir des perquisitions “renforcées”, des arrestations, des analyses ADN, le port d’arme ou la conduite prioritaire au motif que l’agent ne dispose pas de l’expérience nécessaire et des moyens requis pour exercer correctement ces compétences.

Compte tenu de ce qu’ici encore, les mesures d’investigation dont il est question sont particulièrement attentatoires au droit au respect de la vie privée des personnes à l’égard desquelles elles sont menées, le principe de légalité consacré par l’article 22 de la Constitution requiert que le dispositif soit précisé afin d’établir les actes d’investigation que peuvent accomplir les agents DIF et ceux qui ne peuvent en aucun cas relever de leur compétence.

Il sera veillé à cette occasion à ce que, conformément au principe de proportionnalité, les actes d’investigation qu’ils seront habilités à accomplir se limitent à ce qui est nécessaire à la réalisation des missions spéciales qui leur sont confiées par l’avant-projet et à ce qu’elles soient strictement en lien avec la recherche des infractions de fraude fiscale grave, organisée ou non, ainsi qu’avec l’infraction de blanchiment qui en découle[2].

2. Le commentaire de l’article 8 précise que l’agent DIF qui se verra attribuer la qualité d’officier de police judiciaire “bénéficiera des formations et enseignements appropriés” pour les actes d’investigation qu’il sera habilité à accomplir.

Cela n’est cependant pas réglé par l’avant-projet puisque comme le relève à juste titre l’exposé des motifs, “afin de respecter la compétence constitutionnelle du Roi en matière de fonction publique, la DIF sera créée au sein de l’Administration Générale de l’Inspection Spéciale des Impôts par le biais d’un arrêté royal”. Il appartient donc au Roi de déterminer

[2] Voir en ce sens le commentaire de l’article 9.

staat dus aan de Koning de voorwaarden vast te stellen inzake de opleiding en ervaring die vereist zijn om de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie te krijgen.

Rekening houdend met de ruime opsporingsbevoegdheden die, volgens hetgeen uit de toelichting bij de voorliggende bepalingen blijkt, aan de DFO-agenten zouden moeten worden verleend, dient men erop toe te zien dat die voorwaarden daadwerkelijk vastgesteld worden, zoals dat in het algemeen het geval is voor de situaties bedoeld in het koninklijk besluit van 5 juli 2022 'ter uitvoering van artikel 338*quater*, § 1, derde lid, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 en artikel 63*ter*, § 1, derde lid, van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde tot vaststelling van de voorwaarden betreffende de ervaring en de opleiding waaraan een ambtenaar van de fiscale administraties die bijstand levert aan de multidisciplinaire onderzoeksteams moet voldoen om bekleed te kunnen worden met de hoedanigheid van Officier van Gerechtelijke Politie Hulpofficier van de Procureur des Konings'.

Artikel 11

Zowel in de memorie van toelichting als in de toelichting bij de bepaling staat dat, voor zover de aan de DFO-agenten verleende opdrachten gepaard gaan met een verwerking van persoonsgegevens van de belastingplichtigen, de DFO "een beveiligde en afgeschermde digitale locatie [zal] voorzien voor de opslag van documenten [die] niet toegankelijk is voor de andere directies van de AABBI" (Algemene administratie van de bijzondere belastinginspectie), en dit om de strikte inachtneming van het beroepsgeheim, van het geheim van het strafonderzoek en van de toepasselijke privacyregeling te waarborgen. Die locatie wordt beschreven als een afzonderlijk netwerk binnen de FOD Financiën waarin alle handelingen die binnen dit domein worden gesteld, automatisch geregistreerd worden.

De afdeling Wetgeving heeft al meermaals op het volgende gewezen:[3]

"Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en meer in het algemeen voor elke schending van het recht op eerbiediging van het privéleven, dat het beginsel van een uitdrukkelijke wettelijke regeling in acht dient te worden genomen.[4]

Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende

[3] Advies 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 14 augustus 2021 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie', *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1951/1, 55-127.

[4] *Voetnoot 174 van het geciteerde advies:* Wat dit beginsel betreft, zie *supra* randnummers 70 en v.

les conditions de formation et d'expérience requises pour être revêtus de la qualité d'Officier de Police Judiciaire.

Compte tenu des pouvoirs d'investigations étendus qui devraient être conférés aux agents DIF selon ce qui ressort du commentaire des dispositions examinées, il conviendra de veiller à ce que ces conditions soient effectivement fixées, comme c'est le cas de manière générale pour les situations visées dans l'arrêté royal du 5 juillet 2022 'pris en exécution de l'article 338*quater*, § 1er, alinéa 3, du Code des impôts sur les revenus 1992 et de l'article 63*ter*, § 1er, alinéa 3, du Code de la taxe sur la valeur ajoutée fixant les conditions relatives à l'expérience et à la formation pour qu'un fonctionnaire des administrations fiscales qui prête son concours à des équipes mixtes d'enquête multidisciplinaire soit revêtu de la qualité d'Officier de Police Judiciaire Auxiliaire du Procureur du Roi'.

Article 11

Tant l'exposé des motifs que le commentaire de la disposition précisent que, dans la mesure où les missions confiées aux agents DIF entrainent un traitement de données à caractère personnel des contribuables, et afin de garantir le respect strict du secret professionnel, du secret de l'enquête pénale et de la règlementation applicable en matière de protection de la vie privée, la DIF mettra en place "un espace numérique sécurisé et isolé pour le stockage des documents qui ne sera pas accessible aux autres directions de l'AGISI" (Administration générale de l'Inspection spéciale des impôts). Celui-ci est décrit comme un réseau informatique distinct au sein du SPF Finances dans lequel toutes les opérations effectuées dans ce domaine seront systématiquement enregistrées.

La section de législation a maintes fois rappelé que[3]:

"Conformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée, sont soumis au respect d'un principe de légalité formelle[4].

En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas

[3] Avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 1951/001, pp. 55-127.

[4] *Note de bas de page 174 de l'avis cité*: Déjà invoqué plus avant, numéros 70 et s.

vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.[5]

Bijgevolg moeten de 'essentiële elementen' van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel "essentiële elementen" uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens."

Het dispositief moet aangevuld worden met de aldus beschreven elementen.

Artikel 21

De woorden "In artikel 14, §§ 1-4" moeten vervangen worden door de woorden "In de paragrafen 1 en 4 van artikel 14". Voorts dient de Nederlandse tekst van die bepaling op taalkundig vlak te worden verbeterd.

Artikel 27

De steller van het voorontwerp moet ofwel de datum van inwerkingtreding van het voorontwerp vermelden, ofwel, als hij wil dat de gebruikelijke inwerkingtredingsregels van toepassing zijn, dit artikel schrappen.

*

De griffier, *De voorzitter,*

Anne-Catherine Van Geersdaele — Patrick Ronvaux

[5] *Voetnoot 175 van het geciteerde advies:* Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les 'éléments essentiels' sont fixés préalablement par le législateur[5].

Par conséquent, les 'éléments essentiels' des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants: 1°) les catégories de données traitées; 2°) les catégories de personnes concernées; 3°) la finalité poursuivie par le traitement; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées; et 5°) le délai maximal de conservation des données".

Le dispositif sera complété pour énoncer les éléments essentiels ainsi décrits.

Article 21

Il y a lieu de remplacer les mots "l'article 14, §§ 1-4", par les mots ", aux paragraphes 1 et 4 de l'article 14,". La version néerlandaise du texte de cette disposition sera également améliorée du point de vue de la linguistique.

Article 27

L'auteur de l'avant-projet veillera à préciser la date de son entrée en vigueur ou à supprimer cet article s'il entend que les règles usuelles d'entrée en vigueur soient d'application.

*

Le greffier, *Le président,*

Anne-Catherine Van Geersdaele — Patrick Ronvaux

[5] *Note de bas de page 175 de l'avis cité*: Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle: voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

WETSONTWERP

FILIP,

KONING DER BELGEN,

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen,

ONZE GROET.

Op de voordracht van de minister van Financiën en de minister van Justitie,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ:

De minister van Financiën en de minister van Justitie zijn ermee belast in onze naam bij de Kamer van volksvertegenwoordigers dit ontwerp van wet in te dienen, waarvan de tekst hierna volgt:

TITEL 1

Algemene bepalingen

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

Voor de toepassing van deze wet en de uitvoeringsbesluiten ervan, wordt verstaan onder:

1° DFO: Directie Fiscale Onderzoeken;

2° Bevoegde magistraat: de bevoegde magistraat van het Openbaar Ministerie, het Europees Openbaar Ministerie of de onderzoeksrechter onder wiens gezag en leiding het opsporingsonderzoek of het gerechtelijk onderzoek wordt gevoerd;

3° DFO agent: een ambtenaar van de Federale Overheidsdienst Financiën benoemd of aangewezen binnen de DFO om de in deze wet omschreven opdrachten en bevoegdheden uit te voeren;

4° Signaalanalyse: een voorbereidende analyse uitgevoerd in een administratieve fase waarin een eerste verzameling en verwerking van gegevens en een oriënterende beoordeling van feiten, inlichtingen en omstandigheden plaatsvindt door de DFO agent;

PROJET DE LOI

PHILIPPE,

ROI DES BELGES,

À tous, présents et à venir,

SALUT.

Sur la proposition du ministre des Finances et de la ministre de la Justice,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS:

Le ministre des Finances et la ministre de la Justice sont chargés de présenter en notre nom à la Chambre des représentants le projet de loi dont la teneur suit:

TITRE 1ER

Dispositions générales

Article 1er

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

Pour l'application de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution, on entend par:

1° DIF: Direction d'Investigations Fiscales;

2° Magistrat compétent: le magistrat compétent du ministère public ou du Parquet européen, ou le juge d'instruction, sous l'autorité et la direction duquel l'information ou l'instruction est menée;

3° Agent DIF: un fonctionnaire du Service public fédéral Finances nommé ou affecté au sein de la DIF pour exécuter les missions et compétences définies dans la présente loi;

4° Analyse de signaux: une analyse préparatoire réalisée au cours d'une phase administrative, durant laquelle une première collecte et un premier traitement de données ainsi qu'une évaluation préliminaire des faits, des informations et des circonstances sont effectués par l'agent DIF;

5° Fiscaal patrimonium: het geheel van gegevens waarover de Federale Overheidsdienst Financiën rechtmatig beschikt of toegang toe heeft krachtens diens wettelijke opdrachten en bevoegdheden, met inbegrip van het datawarehouse van de Federale Overheidsdienst Financiën in de zin van de wet van 3 augustus 2012, en externe gegevensbronnen bedoeld in artikel 2, 6°;

6° Externe gegevensbronnen: publieke gegevensbronnen en gegevensbronnen die op grond van een geldige licentie, overeenkomst of andere rechtmatige toegangstitel kunnen worden geraadpleegd en die zich buiten het datawarehouse van de Federale Overheidsdienst Financiën bevinden;

7° Ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd: feiten die naar luid van de belastingwetten en van de ter uitvoering ervan genomen besluiten strafrechtelijke inbreuken zijn en geviseerd worden in artikel 29, § 3, van het Wetboek van Strafvordering. Overeenkomstig artikel 29, § 4, van hetzelfde Wetboek bepaalt de Koning de criteria waaraan de feiten van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, beantwoorden, bij een in ministerraad overlegd besluit;

8° Het uit ernstige fiscale fraude voortvloeiende misdrijf van witwassen: het misdrijf van witwassen bedoeld in de artikelen 502 en 503 van het Strafwetboek, waarbij de zaken of vermogensvoordelen die het voorwerp vormen van de witwashandelingen rechtstreeks of onrechtstreeks afkomstig zijn uit feiten die ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, als bedoeld in 7°, kunnen uitmaken;

9° AVG: de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming);

10° Wet van 30 juli 2018: de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens;

11° Wet van 3 augustus 2012: de wet van 3 augustus 2012 houdende bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens door de Federale Overheidsdienst Financiën in het kader van zijn opdrachten;

12° Verordening artificiële intelligentie: de Verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 300/2008, (EU) nr. 167/2013, (EU) nr. 168/2013, (EU) 2018/858,

5° Patrimoine fiscal: l'ensemble des données dont le Service public fédéral Finances dispose légalement ou auxquelles il a accès en vertu de ses missions et compétences légales, y compris le datawarehouse du Service public fédéral Finances au sens de la loi du 3 août 2012, ainsi que les sources de données externes visées à l'article 2, 6°;

6° Sources de données externes: les sources de données publiques et les sources de données qui peuvent être consultées sur la base d'une licence valable, d'une convention ou d'un autre titre d'accès légitime et qui se trouvent en dehors du datawarehouse du Service public fédéral Finances;

7° Fraude fiscale grave, organisée ou non: les faits qui, en vertu des lois fiscales et des arrêtés pris pour leur exécution, constituent des infractions pénales visées à l'article 29, § 3, du Code d'instruction criminelle. Conformément à l'article 29, § 4, du même Code, le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les critères auxquels répondent les faits de fraude fiscale grave, organisée ou non;

8° L'infraction de blanchiment découlant d'une fraude fiscale grave: l'infraction de blanchiment visée aux articles 502 et 503 du Code pénal, pour laquelle les choses ou avantages patrimoniaux qui font l'objet des opérations de blanchiment proviennent directement ou indirectement de faits susceptibles de constituer une fraude fiscale grave, organisée ou non, visée au 7°;

9° RGPD: le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données);

10° Loi du 30 juillet 2018: la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel;

11° Loi du 3 août 2012: la loi du 3 août 2012 portant des dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel réalisés par le Service public fédéral Finances dans le cadre de ses missions;

12° Règlement sur l'intelligence artificielle: le règlement (UE) 2024/1689 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle et modifiant les règlements (CE) n° 300/2008, (UE) n° 167/2013, (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 et (UE)

(EU) 2018/1139 en (EU) 2019/2144, en de Richtlijnen 2014/90/EU, (EU) 2016/797 en (EU) 2020/1828.

TITEL 2

Opdrachten en bevoegdheden

HOOFDSTUK 1

Detectie en vaststelling

Art. 3

§ 1. De DFO is, in het kader van de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit, tijdens de signaalanalyse, belast met de detectie, de objectieve vaststelling en de oriënterende beoordeling van feiten die een misdrijf van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen kunnen uitmaken.

§ 2. De DFO is tevens belast met de detectie, de objectieve vaststelling en de oriënterende beoordeling van feiten bedoeld in de artikelen 22 en 25 van Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie.

Art. 4

§ 1. De DFO agent verzamelt en verwerkt de gegevens waartoe hij toegang heeft krachtens deze wet zelfstandig en onafhankelijk in het kader van de signaalanalyse.

§ 2. Voor de uitvoering van de signaalanalyse maakt de DFO agent gebruik van:

1° de in artikel 5 van de wet van 3 augustus 2012 bedoelde analysemethoden;

2° artificiële-intelligentiesystemen zoals gedefinieerd in artikel 3, punt 1, van de verordening artificiële intelligentie.

§ 3. De verwerking van gegevens afkomstig uit externe gegevensbronnen is slechts toegestaan voor zover:

1° de verwerking noodzakelijk en proportioneel is voor de uitvoering van de opdrachten bedoeld in artikel 3;

2° de gebruiksbeperkingen, en in voorkomend geval de toepasselijke contractuele voorwaarden, worden nageleefd voor elke gehanteerde gegevensbron;

2019/2144 et les directives 2014/90/UE, (UE) 2016/797 et (UE) 2020/1828.

TITRE 2

Missions et compétences

CHAPITRE 1ER

Détection et constatation

Art. 3

§ 1er. La DIF est chargée, dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée, lors de l'analyse de signaux, de la détection, de la constatation objective et de l'évaluation préliminaire de faits susceptibles de constituer une infraction de fraude fiscale grave, organisée ou non, ou l'infraction de blanchiment qui en découle.

§ 2. La DIF est également chargée de la détection, de la constatation objective et de l'évaluation préliminaire des faits visés aux articles 22 et 25 du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen.

Art. 4

§ 1er. Dans le cadre de l'analyse de signaux, l'agent DIF collecte et traite de manière autonome et indépendante les données auxquelles il a accès en vertu de la présente loi.

§ 2. Pour l'exécution de l'analyse de signaux, l'agent DIF fait usage:

1° des méthodes d'analyse visées à l'article 5 de la loi du 3 août 2012;

2° des systèmes d'intelligence artificielle tels que définis à l'article 3, point 1, du règlement sur l'intelligence artificielle.

§ 3. Le traitement de données provenant de sources de données externes n'est autorisé que pour autant que:

1° le traitement soit nécessaire et proportionné à l'exécution des missions visées à l'article 3;

2° les restrictions d'utilisation et, le cas échéant, les conditions contractuelles applicables soient respectées pour chaque source de données utilisée;

3° de controles op de betrouwbaarheid, herkomst en actualiteit van de voorgenomen selectie van gegevens, in de mate van het mogelijke, worden uitgevoerd voorafgaand aan de signaalanalyse.

De integratie in het datawarehouse van categorieën van persoonsgegevens bedoeld in deze paragraaf geschiedt uitsluitend overeenkomstig artikel 5, § 2, van de wet van 3 augustus 2012 door de Federale Overheidsdienst Financiën in het kader van zijn opdrachten.

§ 4. Elke signaalanalyse waarbij gebruik wordt gemaakt van de in paragraaf 2 bedoelde analysemethoden wordt vooraf afgebakend en schriftelijk gedocumenteerd. De documentatie bevat ten minste de elementen bedoeld in paragraaf 3 en maakt het mogelijk de rechtmatigheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit van de verwerking na te gaan.

Art. 5

De DFO en de Cel voor Financiële Informatieverwerking mogen elk binnen de grenzen van hun wettelijke opdrachten en bevoegdheden informatie uitwisselen.

Art. 6

De DFO agent stelt een proces-verbaal op van feiten die een misdrijf van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen kunnen uitmaken, of van feiten bedoeld in de artikelen 22 en 25 van Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie, en die hij heeft gedetecteerd en objectief heeft vastgesteld tijdens de signaalanalyse binnen de opdrachten en bevoegdheden bedoeld in de artikelen 3 tot 5. Dit proces-verbaal wordt meegedeeld aan het bevoegde Openbaar Ministerie of aan het Europees Openbaar Ministerie.

HOOFDSTUK 2

Het verrichten van opsporingshandelingen in het kader van een strafrechtelijk onderzoek

Art. 7

Onder de voorwaarden bepaald in artikel 10 treedt de DFO agent op als officier van gerechtelijke politie, onder de leiding en het gezag van de bevoegde magistraat,

3° les contrôles portant sur la fiabilité, l'origine et l'actualité de la sélection de données envisagée soient effectués, dans la mesure du possible, préalablement à l'analyse de signaux.

L'intégration dans le datawarehouse des catégories de données à caractère personnel visées au présent paragraphe s'effectue exclusivement conformément à l'article 5, § 2, de la loi du 3 août 2012 par le Service public fédéral Finances dans le cadre de ses missions.

§ 4. Toute analyse de signaux faisant usage des méthodes d'analyse visées au paragraphe 2 est préalablement délimitée et documentée par écrit. La documentation contient au moins les éléments visés au paragraphe 3 et permet de vérifier la licéité, la nécessité et la proportionnalité du traitement.

Art. 5

La DIF et la Cellule de traitement des informations financières peuvent échanger des informations, chacune dans les limites de ses attributions et compétences légales.

Art. 6

L'agent DIF dresse un procès-verbal des faits susceptibles de constituer une infraction de fraude fiscale grave, organisée ou non, ou l'infraction de blanchiment qui en découle, ou des faits visés aux articles 22 et 25 du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, qu'il a détectés et objectivement constatés lors de l'analyse de signaux, dans le cadre des missions et compétences visées aux articles 3 à 5. Ce procès-verbal est communiqué au ministère public compétent ou au Parquet européen.

CHAPITRE 2

Exécution d'actes d'enquête dans le cadre d'une enquête pénale

Art. 7

Dans les conditions prévues à l'article 10, l'agent DIF agit en tant qu'officier de police judiciaire sous la direction et l'autorité du magistrat compétent, pour l'exécution de

voor de uitvoering van zijn opdrachten overeenkomstig de artikelen 28*bis* of 55 van het Wetboek van Strafvordering.

Art. 8

Onverminderd de opdrachten en bevoegdheden bepaald in de artikelen 3 tot 6, kan de DFO agent als officier van gerechtelijke politie, in het kader van de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit en uitsluitend in het belang van het strafonderzoek en binnen de grenzen van zijn wettelijke bevoegdheden, processen-verbaal opstellen en, indien de bevoegde magistraat daartoe opdracht geeft of de vereiste machtiging verleent, opsporingshandelingen verrichten die proportioneel zijn met de opdracht van de DFO en strikt verband houden met de misdrijven bedoeld in artikel 6.

Art. 9

De DFO agent kan deel uitmaken van multidisciplinaire onderzoeksteams, georganiseerd overeenkomstig artikel 105, § 11, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus en overeenkomstig hoofdstuk 4 van de wet van 17 maart 2022 houdende diverse fiscale bepalingen en fraudebestrijding.

Art. 10

§ 1. De DFO agent treedt slechts op in de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie vanaf het ogenblik waarop hij, in het kader van een strafrechtelijk onderzoek, door de bevoegde magistraat wordt belast met opdrachten of handelingen overeenkomstig de artikelen 7 tot 9.

§ 2. Wanneer het optreden volgt op een proces-verbaal bedoeld in artikel 6, vangt deze hoedanigheid pas aan vanaf de beslissing van het bevoegde Openbaar Ministerie of het Europees Openbaar Ministerie om een strafrechtelijk onderzoek te openen en de DFO agent in dat strafonderzoek te betrekken.

§ 3. Het opstellen en overmaken van het proces-verbaal bedoeld in artikel 6 gebeurt niet in de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie.

Art. 11

§ 1. Alvorens zijn opdrachten en bevoegdheden gedefinieerd in de artikelen 7 tot 9 als officier van gerechtelijke politie uit te oefenen, legt de DFO agent in handen van

ses missions conformément aux articles 28*bis* ou 55 du Code d'instruction criminelle.

Art. 8

Sans préjudice des missions et des compétences définies aux articles 3 à 6, l'agent DIF en tant qu'officier de police judiciaire peut, dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée et exclusivement dans l'intérêt de l'enquête pénale et dans les limites de ses compétences légales, établir des procès-verbaux et, lorsque le magistrat compétent en donne l'ordre ou accorde l'autorisation requise, effectuer les actes d'enquête qui sont proportionnés à la mission de la DIF et qui présentent un lien strict avec les infractions visées à l'article 6.

Art. 9

L'agent DIF peut faire partie d'équipes d'enquête multidisciplinaires, organisées conformément à l'article 105, § 11, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, et au chapitre 4 de la loi du 17 mars 2022 portant des dispositions fiscales diverses et de lutte contre la fraude.

Art. 10

§ 1er. L'agent DIF n'agit en qualité d'officier de police judiciaire qu'à partir du moment où, dans le cadre d'une enquête pénale, il est chargé par le magistrat compétent de missions ou d'actes conformément aux articles 7 à 9.

§ 2. Lorsque l'intervention fait suite à un procès-verbal visé à l'article 6, cette qualité ne prend cours qu'à partir de la décision du ministère public compétent ou du Parquet européen d'ouvrir une enquête pénale et d'associer l'agent DIF à cette enquête pénale.

§ 3. L'établissement et la transmission du procès-verbal visé à l'article 6 ne s'effectuent pas en qualité d'officier de police judiciaire.

Art. 11

§ 1er. Avant d'exercer ses missions et compétences définies aux articles 7 à 9 en tant qu'officier de police judiciaire, l'agent DIF prête serment devant le procureur

de procureur-generaal van het rechtsgebied van zijn woonplaats de eed af in de volgende bewoordingen:

"Ik zweer getrouwheid aan de Koning, gehoorzaamheid aan de Grondwet en aan de wetten van het Belgische volk en het mij opgedragen ambt trouw waar te nemen."

§ 2. De DFO agent staat, wanneer hij optreedt als officier van gerechtelijke politie, onder het gezag en het toezicht van het bevoegde Openbaar Ministerie, zoals bedoeld in de artikelen 9 en 367 van het Wetboek van Strafvordering.

TITEL 3

Verwerking van persoonsgegevens

HOOFDSTUK 1

Verwerking van persoonsgegevens in het kader van de signaalanalyse

Art. 12

§ 1. Voor de uitoefening van de opdrachten en bevoegdheden bedoeld in de artikelen 3 tot 6 verwerkt de DFO, in het kader van artikel 3 van de wet van 3 augustus 2012, persoonsgegevens uitsluitend met het oog op de detectie, de objectieve vaststelling en de oriënterende beoordeling van feiten die ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen kunnen uitmaken.

§ 2. De verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens op grond van dit hoofdstuk wordt bepaald overeenkomstig artikel 2 van de wet van 3 augustus 2012.

§ 3. De categorieën van betrokkenen waarop de verwerking betrekking kan hebben, omvatten:

1° personen ten aanzien van wie signalen of aanwijzingen kunnen bestaan van betrokkenheid bij ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen;

2° personen die rechtstreeks of onrechtstreeks verbonden zijn met of betrokken zijn bij de in 1° bedoelde personen, voor zover die verbondenheid of betrokkenheid relevant is voor de signaalanalyse;

3° getuigen, melders of andere personen van wie de gegevens noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de wettelijke opdracht van de DFO.

général du ressort de son domicile, dans les termes suivants:

"Je jure fidélité au Roi, obéissance à la Constitution et aux lois du peuple belge, et de remplir fidèlement la fonction qui m'est confiée."

§ 2. L'agent DIF, lorsqu'il agit en tant qu'officier de police judiciaire, est placé sous l'autorité et la surveillance du ministère public compétent, conformément aux articles 9 et 367 du Code d'instruction criminelle.

TITRE 3

Traitement de données à caractère personnel

CHAPITRE 1ER

Traitement de données à caractère personnel dans le cadre de l'analyse de signaux

Art. 12

§ 1er. Pour l'exercice des missions et compétences visées aux articles 3 à 6, la DIF traite, dans le cadre de l'article 3 de la loi du 3 août 2012, des données à caractère personnel exclusivement aux fins de la détection, de la constatation objective et de l'évaluation préliminaire de faits susceptibles de constituer une fraude fiscale grave, organisée ou non, ou l'infraction de blanchiment qui en découle.

§ 2. Le responsable du traitement pour le traitement des données à caractère personnel dans le cadre du présent chapitre est déterminé conformément à l'article 2 de la loi du 3 août 2012.

§ 3. Les catégories de personnes concernées auxquelles le traitement peut se rapporter comprennent:

1° les personnes à l'égard desquelles il peut exister des signaux ou des indices d'implication dans une fraude fiscale grave, organisée ou non, ou dans l'infraction de blanchiment qui en découle;

2° les personnes directement ou indirectement liées ou associées aux personnes visées au 1°, pour autant que ce lien ou cette implication soit pertinent pour l'analyse de signaux;

3° les témoins, les auteurs de signalements ou les autres personnes dont les données sont nécessaires à l'exercice de la mission légale de la DIF.

§ 4. De verwerkte persoonsgegevens kunnen, voor zover noodzakelijk en relevant voor de wettelijke opdracht, de volgende categorieën omvatten:

1° identificatiegegevens, met inbegrip van het rijksregisternummer of elk ander relevant uniek identificatienummer;

2° contactgegevens;

3° gegevens inzake professionele hoedanigheden en beroepsleven;

4° fiscale gegevens, met inbegrip van aangifte-, heffings-, invorderings- en douanegegevens;

5° financiële en patrimoniale gegevens, met inbegrip van bankgegevens;

6° economische en boekhoudkundige gegevens;

7° gegevens over juridische structuren, eigendomsverhoudingen en relevante relaties;

8° digitale, technische en communicatiegegevens;

9° gegevens met betrekking tot de verdenking of vaststelling van, of veroordeling tot, administratieve sancties en strafrechtelijke inbreuken;

10° afgeleide analysegegevens, zoals risicoscores en indicatoren;

11° gegevens betreffende authenticatie, toegangen, raadplegingen, wijzigingen en logging;

12° metadata die verband houden met de voornoemde categorieën van gegevens;

13° gezondheidsgegevens die rechtstreeks blijken uit de fiscale aangifte.

§ 5. Voor de verwerking van persoonsgegevens krachtens deze wet kunnen persoonsgegevens worden aangewend uit het fiscaal patrimonium.

§ 6. De verwerking van persoonsgegevens voor de doeleinden bedoeld in paragraaf 1 is gegrond op de taak van algemeen belang in de zin van artikel 6, lid 1, e), van de AVG waarmee de DFO is belast krachtens deze wet.

§ 4. Pour autant qu'elles soient nécessaires et pertinentes au regard de la mission légale, les données à caractère personnel traitées peuvent relever des catégories suivantes:

1° les données d'identification, y compris le numéro de Registre national ou tout autre numéro d'identification unique pertinent;

2° les coordonnées;

3° les données relatives aux qualités professionnelles et à la vie professionnelle;

4° les données fiscales, y compris les données relatives aux déclarations, à l'établissement, au recouvrement et aux douanes;

5° les données financières et patrimoniales, y compris les données bancaires;

6° les données économiques et comptables;

7° les données relatives aux structures juridiques, aux rapports de propriété et aux relations pertinentes;

8° les données numériques, techniques et de communication;

9° les données relatives à la suspicion ou à la constatation de sanctions administratives ou d'infractions pénales, ou à une condamnation prononcée de ce chef;

10° les données d'analyse dérivées, telles que les scores de risque et les indicateurs;

11° les données relatives à l'authentification, aux accès, aux consultations, aux modifications et à la journalisation;

12° les métadonnées liées aux catégories de données précitées;

13° les données relatives à la santé qui ressortent directement de la déclaration fiscale.

§ 5. Aux fins du traitement de données à caractère personnel en vertu de la présente loi, des données à caractère personnel relevant du patrimoine fiscal peuvent être utilisées.

§ 6. Le traitement de données à caractère personnel aux fins visées au paragraphe 1er est fondé sur l'exécution de la mission d'intérêt public, au sens de l'article 6, paragraphe 1er, e), du RGPD, dont la DIF est chargée en vertu de la présente loi.

De verwerking is slechts toegestaan wanneer de persoonsgegevens een aantoonbaar en objectief verband vertonen met de vooraf bepaalde fraudetypologie, risico-indicator of het concrete signaal, en betrekking hebben op de in artikel 3 vermelde misdrijven.

§ 7. Voor zover dit noodzakelijk is voor de detectie, de objectieve vaststelling en de oriënterende beoordeling van feiten die betrekking hebben op de in artikel 3 vermelde misdrijven, mag de DFO bij de uitoefening van de opdrachten en bevoegdheden bedoeld in de artikelen 3 tot 6 bijzondere categorieën van persoonsgegevens als genoemd in artikel 9, lid 1, van de AVG en persoonsgegevens in verband met strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten als genoemd in artikel 10 van die verordening verwerken, gelet op de bijdrage aan de doelstellingen in de zin van artikel 23, lid 1, d) en e), van de AVG, op voorwaarde dat:

1° de DFO beschikt over procedures om bij de verwerking van persoonsgegevens de waarborgen van de artikelen 31 en 32, § 1, van de wet van 30 juli 2018 te garanderen;

2° de DFO geen besluiten neemt op basis van persoonsgegevens in verband met bijzondere categorieën van persoonsgegevens, die tot discriminerende resultaten zouden leiden;

3° bijzondere categorieën van persoonsgegevens niet stelselmatig worden verwerkt.

De verwerking van persoonsgegevens bedoeld in deze paragraaf is gegrond op artikel 9, lid 2, g), van de AVG en artikel 10, § 1, 3°, van de wet van 30 juli 2018.

§ 8. Wanneer persoonsgegevens worden verwerkt overeenkomstig artikel 4, § 2, 2°, van deze wet, mogen de resultaten, onverminderd de naleving van de bepalingen van de verordening artificiële intelligentie, slechts in aanmerking worden genomen op voorwaarde dat:

1° het resultaat uitsluitend dient ter ondersteuning van de menselijke beoordeling;

2° het resultaat onderworpen is aan beduidende menselijke tussenkomst;

3° uitsluitend gegevens worden gebruikt die betrouwbaar, accuraat en actueel zijn;

4° het resultaat niet gebaseerd is op persoonsgegevens in verband met strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten, of bijzondere categorieën van persoonsgegevens,

Le traitement n'est autorisé que lorsque les données à caractère personnel présentent un lien démontrable et objectif avec la typologie de fraude ou l'indicateur de risque préalablement déterminé ou avec le signal concret, et qu'elles se rapportent aux infractions visées à l'article 3.

§ 7. Dans la mesure où cela est nécessaire à la détection, à la constatation objective et à l'évaluation préliminaire de faits se rapportant aux infractions visées à l'article 3, la DIF peut, dans l'exercice des missions et compétences visées aux articles 3 à 6, traiter les catégories particulières de données à caractère personnel visées à l'article 9, paragraphe 1er, du RGPD ainsi que les données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales et aux infractions visées à l'article 10 de ce règlement, eu égard à leur contribution aux objectifs visés à l'article 23, paragraphe 1er, d) et e), du RGPD, à condition que:

1° la DIF dispose de procédures permettant d'assurer, lors du traitement de données à caractère personnel, les garanties prévues aux articles 31 et 32, § 1er, de la loi du 30 juillet 2018;

2° la DIF ne prenne pas, sur la base de données à caractère personnel relevant de catégories particulières de données à caractère personnel, de décisions susceptibles de produire des résultats discriminatoires;

3° les catégories particulières de données à caractère personnel ne soient pas traitées de manière systématique.

Le traitement des données à caractère personnel visé au présent paragraphe est fondé sur l'article 9, paragraphe 2, g), du RGPD et sur l'article 10, § 1er, 3°, de la loi du 30 juillet 2018.

§ 8. Lorsque des données à caractère personnel sont traitées conformément à l'article 4, § 2, 2°, de la présente loi, les résultats ne peuvent, sans préjudice du respect des dispositions du règlement sur l'intelligence artificielle, être retenus qu'à condition que:

1° le résultat serve exclusivement à appuyer l'appréciation humaine;

2° le résultat soit soumis à une intervention humaine significative;

3° seules des données fiables, exactes et à jour soient utilisées;

4° le résultat ne soit pas fondé sur des données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales et aux infractions, ou sur des catégories particulières de

die tot bevooroordeelde en discriminerende resultaten zouden leiden.

§ 9. Bij de uitoefening van de opdrachten en bevoegdheden bedoeld in de artikelen 3 tot 6 door de DFO wordt de toegang tot de persoonsgegevens uitsluitend verleend aan individueel aangewezen DFO agenten via een rolgebaseerde toegangscontrole.

Elke toegang, raadpleging, wijziging, mededeling, doorgifte en verwijdering wordt gelogd. De logs worden bewaard gedurende een termijn van tien jaar.

§ 10. Onverminderd de bewaring noodzakelijk voor de verwerking met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden bedoeld in artikel 89 van de AVG, worden persoonsgegevens die door de DFO in het kader van de signaalanalyse worden verwerkt uiterlijk één jaar na de afsluiting van de signaalanalyse verwijderd of geanonimiseerd, behoudens voor wat betreft de persoonsgegevens die binnen de voormelde regels rechtmatig in een proces-verbaal als bedoeld in artikel 6 zijn opgenomen.

Bij de mededeling van de resultaten van de signaalanalyse binnen de Federale Overheidsdienst Financiën op basis van artikel 3, derde lid, en artikel 4 van de wet van 3 augustus 2012, alsook artikel 335 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, artikel 93*quaterdecies* van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde, artikel 211, § 3, van het Wetboek diverse rechten en taksen, artikel 289, § 3, van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten en artikel 104/1 van het Wetboek der successierechten worden de persoonsgegevens niet langer bewaard dan noodzakelijk voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, met een maximale bewaartermijn die verstrijkt één jaar na de definitieve beëindiging van de rechterlijke, administratieve en buitengerechtelijke procedures.

Persoonsgegevens die overeenkomstig artikel 6 in een proces-verbaal zijn opgenomen, worden in dit proces-verbaal tot uiterlijk tien jaar na de opstelling ervan bewaard voor zover het binnen die periode niet tot een administratief of gerechtelijk onderzoek leidt.

§ 11. De regeling betreffende de rechten van betrokkenen onder afdeling 10 van de wet van 3 augustus 2012 is van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens door de DFO voor de uitoefening van de opdrachten en bevoegdheden bedoeld in de artikelen 3 tot 6. Deze verwerkingen van persoonsgegevens dienen bij de

données à caractère personnel, susceptibles de produire des résultats biaisés et discriminatoires.

§ 9. Lors de l'exercice par la DIF des missions et compétences visées aux articles 3 à 6, l'accès aux données à caractère personnel est exclusivement accordé aux agents DIF individuellement désignés, au moyen d'un contrôle d'accès fondé sur les rôles.

Tout accès, toute consultation, toute modification, toute communication, tout transfert et tout effacement font l'objet d'une journalisation. Les journaux sont conservés pendant une durée de dix ans.

§ 10. Sans préjudice de la conservation nécessaire aux traitements à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques visées à l'article 89 du RGPD, les données à caractère personnel traitées par la DIF dans le cadre de l'analyse de signaux sont supprimées ou anonymisées au plus tard un an après la clôture de l'analyse de signaux, à l'exception des données à caractère personnel qui ont été légalement reprises dans un procès-verbal visé à l'article 6 conformément aux règles précitées.

Lors de la communication des résultats de l'analyse de signaux au sein du Service public fédéral Finances sur la base de l'article 3, alinéa 3, et de l'article 4 de la loi du 3 août 2012 ainsi que de l'article 335 du Code des impôts sur les revenus 1992, de l'article 93*quaterdecies* du Code de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'article 211, § 3, du Code des droits et taxes divers, de l'article 289, § 3, du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe et de l'article 104/1 du Code des droits de succession, les données à caractère personnel ne sont pas conservées plus longtemps que nécessaire aux finalités pour lesquelles elles sont traitées, la durée maximale de conservation expirant un an après la clôture définitive des procédures judiciaires, administratives et extrajudiciaires.

Lorsqu'un procès-verbal contient des données à caractère personnel conformément à l'article 6, celui-ci est conservé au plus tard jusqu'à dix ans après son établissement, pour autant qu'il ne donne pas lieu, au cours de cette période, à une enquête administrative ou judiciaire.

§ 11. Le régime relatif aux droits des personnes concernées prévu à la section 10 de la loi du 3 août 2012 est applicable aux traitements de données à caractère personnel effectués par la DIF pour l'exercice des missions et compétences visées aux articles 3 à 6. Pour l'application du régime précité, ces traitements de

toepassing van de voornoemde regeling als voorbereidende werkzaamheden te worden beschouwd.

HOOFDSTUK 2

Verwerking van persoonsgegevens in het kader van een strafrechtelijk onderzoek

Art. 13

§ 1. Voor de uitoefening van de opdrachten en bevoegdheden bedoeld in de artikelen 7 tot 9 verwerkt de DFO persoonsgegevens uitsluitend met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing, de vervolging en de uitvoering van straffen voor de misdrijven bepaald in artikel 3 en overeenkomstig titel 2 van de wet van 30 juli 2018.

§ 2. De administrateur-generaal van de Algemene Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie is de verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerkingen van de DFO in het kader van hoofdstuk 2 van titel 2 van deze wet.

Er wordt een functionaris voor gegevensbescherming aangesteld die toezicht houdt op de verwerking van persoonsgegevens door de DFO in het kader van dit hoofdstuk.

§ 3. De categorieën van betrokkenen en persoonsgegevens zijn die bedoeld in artikel 12, aangevuld met betrokkenen die relevant zijn voor het strafonderzoek of persoonsgegevens die door de DFO uit een strafdossier worden verkregen.

Naast het meedelen van het proces-verbaal opgesteld op grond van artikel 6, kan de DFO voor de uitoefening van de opdrachten en bevoegdheden bedoeld in de artikelen 7 tot 9 persoonsgegevens uitwisselen met de bevoegde magistraat en de gerechtelijke overheden binnen de grenzen van hun wettelijke bevoegdheden.

§ 4. Voor zover dit noodzakelijk is voor de uitoefening van de opdrachten en bevoegdheden bedoeld in de artikelen 7 tot 9, mag de DFO bijzondere categorieën van persoonsgegevens verwerken als genoemd in artikel 34, § 1, van de wet van 30 juli 2018, op voorwaarde dat:

1° bijzondere categorieën van persoonsgegevens niet stelselmatig worden verwerkt;

2° de DFO de waarborgen van artikel 34, § 2, van dezelfde wet naleeft.

CHAPITRE 2

Traitement de données à caractère personnel dans le cadre d'une enquête pénale

Art. 13

§ 1er. Pour l'exercice des missions et compétences visées aux articles 7 à 9, la DIF traite des données à caractère personnel exclusivement aux fins de la prévention, de l'enquête, de la détection, de la poursuite et de l'exécution des peines relatives aux infractions définies à l'article 3 et conformément au titre 2 de la loi du 30 juillet 2018.

§ 2. L'administrateur général de l'Administration générale de l'Inspection spéciale des impôts est le responsable des traitements effectués par la DIF dans le cadre du chapitre 2 du titre 2 de la présente loi.

Un délégué à la protection des données est désigné afin de contrôler le traitement de données à caractère personnel effectué par la DIF dans le cadre du présent chapitre.

§ 3. Les catégories de personnes concernées et de données à caractère personnel sont celles visées à l'article 12, complétées par les personnes concernées pertinentes pour l'enquête pénale ou par les données à caractère personnel obtenues par la DIF à partir d'un dossier pénal.

Outre la communication du procès-verbal établi sur la base de l'article 6, la DIF peut, pour l'exercice des missions et compétences visées aux articles 7 à 9, échanger des données à caractère personnel avec le magistrat compétent et les autorités judiciaires dans les limites de leurs compétences légales.

§ 4. Pour autant que cela soit nécessaire à l'exercice des missions et compétences visées aux articles 7 à 9, la DIF peut traiter des catégories particulières de données à caractère personnel visées à l'article 34, § 1er, de la loi du 30 juillet 2018, à condition que:

1° les catégories particulières de données à caractère personnel ne soient pas traitées de manière systématique;

2° la DIF respecte les garanties prévues à l'article 34, § 2, de la même loi.

§ 5. De verwerking van persoonsgegevens door de DFO in het kader van de strafrechtelijke bevoegdheden bedoeld in de artikelen 7 tot 9 wordt strikt gescheiden van de verwerking van persoonsgegevens door de DFO in het kader van de uitoefening van de opdrachten en bevoegdheden bedoeld in de artikelen 3 tot 6.

Enkel de DFO-agenten die door de bevoegde magistraat belast zijn met opdrachten of handelingen overeenkomstig de artikelen 7 tot 9 hebben toegang tot de daartoe verwerkte persoonsgegevens. Behoudens de uitzondering bepaald in artikel 14, hebben andere ambtenaren van de Federale Overheidsdienst Financiën geen toegang tot de persoonsgegevens die de DFO verwerkt in het kader van haar strafrechtelijke bevoegdheden.

De DFO houdt logbestanden bij met betrekking tot de verwerking overeenkomstig artikel 56 van de wet van 30 juli 2018. De logs worden bewaard gedurende een termijn van tien jaar.

§ 6. Onverminderd de bewaring noodzakelijk voor de verwerking met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden en de bewaring van persoonsgegevens door de gerechtelijke overheden in het kader van strafrechtelijke onderzoeken, worden de persoonsgegevens die door de DFO in het kader van haar strafrechtelijke bevoegdheden worden verwerkt, vijftien jaar na de beëindiging van de opdracht van de DFO agent overeenkomstig de artikelen 7 tot 9 verwijderd of geanonimiseerd.

De voorgaande bewaartermijn voor de DFO is niet van toepassing op de bewaring van persoonsgegevens in het kader van een strafrechtelijk dossier door de gerechtelijke overheden.

§ 7. De persoonsgegevens die de DFO verwerkt voor de uitoefening van de opdrachten en bevoegdheden bedoeld in de artikelen 7 tot 11 worden geacht deel uit te maken van het betrokken gerechtelijk dossier, waarop artikel 44 van de wet van 30 juli 2018 overeenkomstig van toepassing is.

Art. 14

Overeenkomstig artikel 21*bis*, § 1, derde lid van het Wetboek van Strafvordering en artikel 1380, tweede lid van het Gerechtelijk Wetboek kan, enkel met toestemming van de bevoegde magistraat van het Openbaar Ministerie, de DFO agent gegevens uit een strafrechtelijk onderzoek delen met andere ambtenaren van

§ 5. Le traitement de données à caractère personnel effectué par la DIF dans le cadre des compétences pénales visées aux articles 7 à 9 est strictement séparé du traitement de données à caractère personnel effectué par la DIF dans le cadre de l'exercice des missions et compétences visées aux articles 3 à 6.

Seuls les agents DIF chargés par le magistrat compétent de missions ou d'actes conformément aux articles 7 à 9 ont accès aux données à caractère personnel traitées à cette fin. Sous réserve de l'exception prévue à l'article 14, les autres fonctionnaires du Service public fédéral Finances n'ont pas accès aux données à caractère personnel traitées par la DIF dans le cadre de ses compétences pénales.

La DIF tient des journaux relatifs au traitement conformément à l'article 56 de la loi du 30 juillet 2018. Les journaux sont conservés pendant une durée de dix ans.

§ 6. Sans préjudice de la conservation nécessaire aux traitements à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques, ainsi que de la conservation de données à caractère personnel par les autorités judiciaires dans le cadre d'enquêtes pénales, les données à caractère personnel traitées par la DIF dans le cadre de ses compétences pénales sont supprimées ou anonymisées quinze ans après la fin de la mission confiée à l'agent DIF conformément aux articles 7 à 9.

Le délai de conservation précité applicable à la DIF ne s'applique pas à la conservation de données à caractère personnel dans le cadre d'un dossier pénal par les autorités judiciaires.

§ 7. Les données à caractère personnel traitées par la DIF pour l'exercice des missions et compétences visées aux articles 7 à 11 sont réputées faire partie du dossier judiciaire concerné, auquel l'article 44 de la loi du 30 juillet 2018 est applicable par analogie.

Art. 14

Conformément à l'article 21*bis*, § 1er, alinéa 3, du Code d'instruction criminelle et à l'article 1380, alinéa 2, du Code judiciaire, l'agent DIF ne peut partager des données provenant d'une enquête pénale avec d'autres fonctionnaires du Service public fédéral Finances qu'avec l'autorisation du magistrat compétent du ministère public

de Federale Overheidsdienst Financiën en enkel voor zover dit noodzakelijk is voor de uitoefening van hun respectieve wettelijke opdrachten.

HOOFDSTUK 3

Rijksregisternummer

Art. 15

Onverminderd de bepalingen van deze titel, wordt het rijksregisternummer slechts verwerkt door de DFO voor zover dit strikt noodzakelijk is voor de uitoefening van haar wettelijke taken met het oog op de eenduidige identificatie en verificatie van personen, de betrouwbare koppeling van gegevens uit verschillende bronnen, het voorkomen van persoonsverwisseling en het vaststellen van de identiteit van een persoon in een proces-verbaal of in het kader van een strafrechtelijk dossier.

TITEL 4

Rapportage en gerechtskosten

HOOFDSTUK 1

Rapportage

Art. 16

De DFO stelt voor de minister van Justitie en de minister van Financiën een jaarlijks activiteitenverslag op, dat een beoordeling bevat van de uitvoering van de opdrachten en de bevoegdheden van de DFO en van de toepassing van deze wet.

HOOFDSTUK 2

Gerechtskosten

Art. 17

§ 1. In het kader van een strafonderzoek, wordt de DFO agent aangemerkt als prestatieverlener in de zin van artikel 2, 2°, van de wet van 23 maart 2019 betreffende de gerechtskosten in strafzaken en gelijkgestelde kosten en tot invoeging van een artikel 648 in het Wetboek van strafvordering.

§ 2. De gerechtskosten worden geregeld volgens de bepalingen van voornoemde wet.

et pour autant que cela soit nécessaire à l'exercice de leurs missions légales respectives.

CHAPITRE 3

Numéro de Registre national

Art. 15

Sans préjudice des dispositions du présent titre, le numéro de Registre national n'est traité par la DIF que dans la mesure où cela est strictement nécessaire à l'exercice de ses missions légales, aux fins de l'identification et de la vérification univoques des personnes, de la mise en relation fiable de données provenant de différentes sources, de la prévention des confusions entre personnes et de l'établissement de l'identité d'une personne dans un procès-verbal ou dans le cadre d'un dossier pénal.

TITRE 4

Rapport et frais de justice

CHAPITRE 1ER

Rapport

Art. 16

La DIF établit, à l'attention de la ministre de la Justice et du ministre des Finances, un rapport annuel d'activités contenant une évaluation de l'exécution des missions et compétences de la DIF et de l'application de la présente loi.

CHAPITRE 2

Frais de justice

Art. 17

§ 1er. Dans le cadre d'une enquête pénale, l'agent DIF est considéré comme prestataire au sens de l'article 2, 2°, de la loi du 23 mars 2019 concernant les frais de justice en matière pénale et les frais assimilés et insérant un article 648 dans le Code d'instruction criminelle.

§ 2. Les frais de justice sont réglés conformément aux dispositions de la loi précitée.

TITEL 5

Wijzigingsbepalingen

Afdeling 1

Wijziging aan het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992

Art. 18

Artikel 463 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 17 maart 2022, wordt aangevuld met een lid, luidende:

“Het eerste lid is niet van toepassing op ambtenaren benoemd of aangewezen overeenkomstig artikel 2, 3°, van de wet van xx xx xx tot instelling van het algemeen kader van de Directie Fiscale Onderzoeken.”.

Afdeling 2

Wijziging aan het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde

Art. 19

Artikel 74*bis* van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 17 maart 2022, wordt aangevuld met een lid, luidende:

“Het eerste lid is niet van toepassing op ambtenaren benoemd of aangewezen overeenkomstig artikel 2, 3°, van de wet van xx xx xx tot instelling van het algemeen kader van de Directie Fiscale Onderzoeken.”.

Afdeling 3

Wijziging aan het Wetboek der successierechten

Art. 20

Artikel 133*decies* van het Wetboek der successierechten, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 27 april 2016, wordt aangevuld met een lid, luidende:

“Het eerste lid is niet van toepassing op ambtenaren benoemd of aangewezen overeenkomstig artikel 2, 3°, van de wet van xx xx xx tot instelling van het algemeen kader van de Directie Fiscale Onderzoeken.”.

TITRE 5

Dispositions modificatives

Section 1re

Modification au Code des impôts sur les revenus 1992

Art. 18

L’article 463 du Code des impôts sur les revenus 1992, modifié en dernier lieu par la loi du 17 mars 2022, est complété par un alinéa rédigé comme suit:

“L’alinéa 1er n’est pas applicable aux fonctionnaires nommés ou affectés au sein de la Direction d’Investigations Fiscales conformément à l’article 2, 3°, de la loi du xx xx xx déterminant le cadre général de la Direction d’Investigations Fiscales.”.

Section 2

Modification au Code de la taxe sur la valeur ajoutée

Art. 19

L’article 74*bis* du Code de la taxe sur la valeur ajoutée, modifié en dernier lieu par la loi du 17 mars 2022, est complété par un alinéa rédigé comme suit:

“L’alinéa 1er n’est pas applicable aux fonctionnaires nommés ou affectés au sein de la Direction d’Investigations Fiscales conformément à l’article 2, 3°, de la loi du xx xx xx déterminant le cadre général de la Direction d’Investigations Fiscales.”.

Section 3

Modification au Code des droits de succession

Art. 20

L’article 133*decies* du Code des droits de succession, modifié en dernier lieu par la loi du 27 avril 2016, est complété par un alinéa rédigé comme suit:

“L’alinéa 1er n’est pas applicable aux fonctionnaires nommés ou affectés au sein de la Direction d’Investigations Fiscales conformément à l’article 2, 3°, de la loi du xx xx xx déterminant le cadre général de la Direction d’Investigations Fiscales.”.

Afdeling 4

Wijziging aan het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten

Art. 21

Artikel 207*octies* van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 25 april 2014, wordt aangevuld met een lid, luidende:

"Het eerste lid is niet van toepassing op ambtenaren benoemd of aangewezen overeenkomstig artikel 2, 3°, van de wet van xx xx xx tot instelling van het algemeen kader van de Directie Fiscale Onderzoeken.".

Afdeling 5

Wijziging aan het Wetboek diverse rechten en taksen

Art. 22

Artikel 207*octies* van het Wetboek diverse rechten en taksen, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 27 april 2016, wordt aangevuld met een lid, luidende:

"Het eerste lid is niet van toepassing op ambtenaren benoemd of aangewezen overeenkomstig artikel 2, 3°, van de wet van xx xx xx tot instelling van het algemeen kader van de Directie Fiscale Onderzoeken.".

Afdeling 6

Wijziging aan het Wetboek van de minnelijke en gedwongen invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen

Art. 23

Artikel 96 van het Wetboek van de minnelijke en gedwongen invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen, gewijzigd bij de wet van 11 juni 2020, wordt aangevuld met een lid, luidende:

"Het eerste lid is niet van toepassing op ambtenaren benoemd of aangewezen overeenkomstig artikel 2, 3°, van de wet van xx xx xx tot instelling van het algemeen kader van de Directie Fiscale Onderzoeken.".

Section 4

Modification au Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe

Art. 21

L'article 207*octies* du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, modifié en dernier lieu par la loi du 25 avril 2014, est complété par un alinéa rédigé comme suit:

"L'alinéa 1er n'est pas applicable aux fonctionnaires nommés ou affectés au sein de la Direction d'Investigations Fiscales conformément à l'article 2, 3°, de la loi du xx xx xx déterminant le cadre général de la Direction d'Investigations Fiscales.".

Section 5

Modification au Code des droits et taxes divers

Art. 22

L'article 207*octies* du Code des droits et taxes divers, modifié en dernier lieu par la loi du 27 avril 2016, est complété par un alinéa rédigé comme suit:

"L'alinéa 1er n'est pas applicable aux fonctionnaires nommés ou affectés au sein de la Direction d'Investigations Fiscales conformément à l'article 2, 3°, de la loi du xx xx xx déterminant le cadre général de la Direction d'Investigations Fiscales.".

Section 6

Modification au Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales

Art. 23

L'article 96 du Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, modifié par la loi du 11 juin 2020, est complété par un alinéa rédigé comme suit:

"L'alinéa 1er n'est pas applicable aux fonctionnaires nommés ou affectés au sein de la Direction d'Investigations Fiscales conformément à l'article 2, 3°, de la loi du xx xx xx déterminant le cadre général de la Direction d'Investigations Fiscales.".

Afdeling 7

Wijziging aan de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten

Art. 24

Artikel 79, § 2, van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten wordt aangevuld met de bepaling onder 8°, luidende:

"8° De Directie Fiscale Onderzoeken.".

Afdeling 8

Wijziging aan de wet van 30 juli 2018

Art. 25

In de paragrafen 1 en 4 van artikel 14 van de wet van 30 juli 2018, worden de woorden "de Directie Fiscale Onderzoeken" telkens ingevoegd voor de woorden "de Algemene administratie van douane en accijnzen".

Art. 26

In artikel 26, eerste lid, van dezelfde wet wordt de bepaling onder 7° aangevuld met de bepaling onder k), luidende:

"k) De Directie Fiscale Onderzoeken die ressorteert onder de Federale Overheidsdienst Financiën, Algemene Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie in het kader van haar strafrechtelijke opdracht van de wet van xx xx xx tot instelling van het algemeen kader van de Directie Fiscale Onderzoeken.".

Art. 27

In artikel 43 van dezelfde wet, wordt de bepaling in het eerste lid tussen de woorden "en de Cel voor financiële informatieverwerking bedoeld in artikel 26, 7°, g)" en de woorden "worden de rechten van de betrokkene" aangevuld met de bepaling "de Directie Fiscale Onderzoeken bedoeld in artikel 26, 7°, k)".

Section 7

Modification à la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces

Art. 24

L'article 79, § 2, de la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces est complété par un 8° rédigé comme suit:

"8° La Direction d'Investigations Fiscales.".

Section 8

Modification à la loi du 30 juillet 2018

Art. 25

Dans l'article 14, paragraphes 1er et 4, de la loi du 30 juillet 2018, les mots "la Direction d'Investigations Fiscales" sont chaque fois insérés avant les mots "l'Administration générale des douanes et accises".

Art. 26

Dans l'article 26, alinéa 1er, de la même loi, le 7° est complété par un point k), rédigé comme suit:

"k) La Direction d'Investigations Fiscales qui relève du Service public fédéral Finances, Administration générale de l'Inspection spéciale des impôts, dans le cadre de sa mission pénale en vertu de la loi du xx xx xx déterminant le cadre général de la Direction d'Investigations Fiscales.".

Art. 27

Dans l'article 43, alinéa 1er, de la même loi, les mots "la Direction d'Investigations Fiscales visée à l'article 26, 7°, k)" sont insérés entre les mots "et la Cellule de traitement des informations financières visée à l'article 26, 7°, g)" et les mots "les droits des personnes concernées".

Afdeling 9

Wijzigingen aan het Wetboek van strafvordering

Art. 28

In artikel 29, § 3, van het Wetboek van strafvordering, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 28 maart 2024, wordt het tweede lid vervangen als volgt:

"De procureur des Konings pleegt hierover overleg met de in het eerste lid bedoelde ambtenaren of de Directie Fiscale Onderzoeken binnen de maand na ontvangst van de aangifte. Hij kan de bevoegde politiediensten en de Directie Fiscale Onderzoeken uitnodigen om deel te nemen aan dit overleg. Het overleg kan ook plaatsvinden op initiatief van de procureur des Konings.".

Art. 29

Artikel 46*quater*, § 3, van hetzelfde Wetboek wordt aangevuld met een derde lid luidende:

"De procureur des Konings kan de maatregel bedoeld in het eerste lid, 2°, mondeling bevelen, desgevallend via de tussenkomst van een officier van gerechtelijke politie die hiervan een proces-verbaal opstelt en dat onverwijld aan de procureur des Konings bezorgt. Deze laatste bevestigt de maatregel in een schriftelijke vordering aan de bevraagde persoon of instelling binnen de termijn bedoeld in het eerste lid, 2°."

Section 9

Modifications au Code d'instruction criminelle

Art. 28

Dans l'article 29, § 3, du Code d'instruction criminelle, modifié en dernier lieu par la loi du 28 mars 2024, l'alinéa 2 est remplacé par ce qui suit:

"Le procureur du Roi se concerte à ce sujet avec les fonctionnaires visés à l'alinéa 1er ou avec la Direction d'Investigations Fiscales dans le mois de la réception de la dénonciation. Il peut inviter les services de police compétents et la Direction d'Investigations Fiscales à participer à cette concertation. La concertation peut également avoir lieu à l'initiative du procureur du Roi.".

Art. 29

L'article 46*quater*, § 3, du même Code est complété par un alinéa 3 rédigé comme suit:

"Le procureur du Roi peut ordonner oralement la mesure visée à l'alinéa 1er, 2°, éventuellement par l'intermédiaire d'un officier de police judiciaire qui en dresse un procès-verbal et le transmet sans délai au procureur du Roi. Ce dernier confirme la mesure par une réquisition écrite adressée à la personne ou à l'institution sollicitée, dans le délai visé à l'alinéa 1er, 2°."

Art. 30

Artikel 90*ter*, § 2, van hetzelfde Wetboek, wordt aangevuld met de bepaling onder 46°, luidende:

“46° de artikelen 449, tweede lid, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992, 73, tweede lid, van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde en artikel 207, tweede lid, van het Wetboek diverse rechten en taksen.”.

Gegeven te Brussel, 15 november 2026

FILIP

Van Koningswege:

De minister van Financiën,

Jan Jambon

De minister van Justitie,

Annelies Verlinden

Art. 30

L’article 90*ter*, § 2, du même Code est complété par un 46° rédigé comme suit:

“46° les articles 449, alinéa 2, du Code des impôts sur les revenus 1992, 73, alinéa 2, du Code de la taxe sur la valeur ajoutée et 207, alinéa 2 du Code des droits et taxes divers.”.

Donné à Bruxelles, le 15 novembre 2026

PHILIPPE

Par le Roi:

Le ministre des Finances,

Jan Jambon

La ministre de la Justice,

Annelies Verlinden

Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 188/2026 van 28 augustus 2026

Betreft: Advies m.b.t. een voorontwerp van wet tot instelling van het algemeen kader van de Directie Fiscale Onderzoeken (ADV-2026-00041).

Trefwoorden: DAM-Fiche – DFO – gegevensbronnen – doeleinden niet welbepaald – ernstige fiscale fraude – administratieve signaalanalyse – geautomatiseerde verwerking – menselijke tussenkomst – fiscale onderzoeksdaad – CFI informatie-uitwisseling – verdere verwerking – rechten van betrokkenen – legaliteit, noodzakelijkheid en proportionaliteit – gegevenskruising – technologische geavanceerde verwerkingsmethoden – fiscaal patrimonium – fraudetypologieën en risicoparameters – afbakening verwerkingsbevoegdheid – beroepsgeheim – datamining en datamatching – publieke gegevensbronnen – gegevensbronnen onder licentie – databrokers

Originele versie

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit,* met name op artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG* (hierna "AVG");

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (hierna "WVG");

Gelet op de adviesaanvraag van de heer Jan Jambon Vice-eersteminister en minister van Financiën en Pensioenen, belast met de Nationale Loterij en de Federale Culturele Instellingen (hierna "de aanvrager"), ontvangen op 08 juni 2026;

Gelet op de aanvullende inhoudelijke toelichtingen, ontvangen op 24 juli 2026;

Brengt de Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit") op 28 augustus 2026 het volgende advies uit:

Enkel adviezen met betrekking tot ontwerpen en voorstellen met rang van wet, die uitgaan van de federale overheid, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie worden zowel in het Nederlands als in het Frans door de Autoriteit gepubliceerd. De 'Originele versie' is de versie die gevalideerd werd.

I. VOORWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

2. Op 8 juni 2026 verzocht de aanvrager het advies van de Autoriteit met betrekking tot een voorontwerp van wet tot instelling van het algemeen kader van de Directie Fiscale Onderzoeken (hierna: Ontwerp).

3. In de strijd tegen georganiseerde criminaliteit wenst de regelgever met onderliggend Ontwerp een multidisciplinaire directie fiscale onderzoeken op te richten die de fiscus zal toelaten, onder het gezag van het parket, als een volwaardige misdaadbestrijder, met bijzondere aandacht voor de effectieve verstoring en snelle recuperatie van criminele vermogens, evenals in de uitbouw van een una via-beleid ten aanzien van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd.[1]

4. Met het oog hierop voorziet het Ontwerp in de oprichting van de Directie Fiscale Onderzoeken onder de gedeelde bevoegdheid van de Minister van Financiën en de Minister van Justitie.[2] Deze zal worden opgericht binnen de Algemene Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie (hierna AABBI) bij koninklijk besluit.[3] Terzake wordt in kanttekening opgemerkt dat in aanmerking genomen dat onderhavig Ontwerp, geen koninklijk besluit vormt, het voor de Autoriteit onduidelijk is of deze vermelding een ander Ontwerp of een verkeerde verwijzing betreft.

II. KORTE SAMENVATTING

5. Het Ontwerp richt binnen **de AABBI de Directie Fiscale Onderzoeken (hierna DFO)** op, belast met de administratieve signaalanalyse ter detectie en vaststelling van ernstige fiscale fraude en het daarmee samenhangende misdrijf van witwassen. De Autoriteit stelt evenwel vast dat de **oprichting van deze nieuwe entiteit en de haar toegekende bevoegdheden de vereiste noodzakelijkheid missen,** mede gelet op de overlapping met de bestaande opdrachten van de Cel voor Financiële Informatieverwerking (hierna CFI). Daarnaast rijzen fundamentele bezwaren vanuit het **legaliteits- en voorzienbaarheidsbeginsel**. Het centrale begrip "**ernstige fiscale fraude" wordt niet wettelijk gedefinieerd**[4] **of aan de hand van voldoende objectieve criteria afgebakend,** terwijl dit begrip nochtans in wezen de materiële grens bepaalt van de bevoegdheid van de DFO en van de persoonsgegevens die in het kader van de administratieve signaalanalyse kunnen worden verwerkt. De verdere operationalisering van dit begrip aan de hand van fraudetypologieën, use cases, parameters en DAM-fiches biedt daarvoor geen afdoende wettelijke begrenzing. Deze instrumenten worden onvoldoende normatief omkaderd en kunnen bovendien niet in de plaats treden

[1] Memorie van Toelichting, 1-2.
[2] Memorie van Toelichting, 1.
[3] Memorie van Toelichting, 2.
[4] Memorie van Toelichting, 4.

van een voldoende duidelijke en voorzienbare wettelijke afbakening van de essentiële elementen van de verwerking.

6. Ook wat **de gegevensverwerkingen zelf** betreft, schiet het normatieve kader op essentiële punten tekort. Uit het Ontwerp, de Memorie van Toelichting en de aanvullende toelichtingen blijkt dat de administratieve signaalanalyse potentieel betrekking kan hebben op een zeer ruim geheel van gegevens uit **het fiscale gegevenspatrimonium en het datawarehouse van de FOD Financiën**, eventueel aangevuld **met publiek toegankelijke gegevens, gegevens waarvoor een licentie bestaat en gegevens afkomstig van andere instanties, waaronder de CFI**. Niettemin worden de betrokken categorieën van persoonsgegevens, gegevensbronnen, categorieën van betrokkenen, selectiecriteria en toegelaten koppelingen onvoldoende wettelijk begrensd. In het bijzonder blijft onduidelijk wat precies onder "publiek toegankelijke bronnen" en "gegevens waarvoor een geldige licentie bestaat" moet worden verstaan en welke grenzen aan het gebruik daarvan worden gesteld. Hierdoor blijkt uit de norm zelf onvoldoende of en onder welke voorwaarden bijvoorbeeld **gegevens afkomstig van sociale media of andere onlineplatformen, dan wel persoonsgegevens afkomstig van commerciële gegevensleveranciers of databrokers**, voor dergelijke analyses kunnen aangewend worden**.** De omstandigheid dat bepaalde gegevens momenteel niet beschikbaar zijn of dat bestaande licentievoorwaarden bepaalde verwerkingen uitsluiten, vormt daarbij geen structurele wettelijke waarborg, aangezien dergelijke toegangsrechten en contractuele voorwaarden in de toekomst kunnen wijzigen.

7. De Autoriteit stelt bovendien vast dat voor de rechtvaardiging van deze verwerkingen in belangrijke mate wordt teruggevallen op **zeer algemeen geformuleerde bepalingen van de wet van 3 augustus 2012 en op de verschillende wettelijke opdrachten van de FOD Financiën**, zonder dat steeds wordt aangetoond dat de specifieke regelgeving die de **initiële verzameling, verkrijging of mededeling** van de betrokken persoonsgegevens mogelijk maakt, tevens voldoende nauwkeurig de latere verwerking ervan in het kader van de administratieve signaalanalyse afbakent. Het enkele feit dat persoonsgegevens rechtmatig door de FOD Financiën verkregen werden of zich reeds in het fiscale gegevenspatrimonium of datawarehouse bevinden, kan niet als een **blanco cheque** gelden voor iedere verdere verwerking, koppeling of analyse ervan. Voor zover een algemene bepaling, waaronder artikel 3, §3, van de wet van 3 augustus 2012, aldus zou worden opgevat dat zij zonder voldoende nadere normatieve afbakening uiteenlopende verdere verwerkingen voor fiscale doeleinden kan dragen, dreigt zij te functioneren als **een catch-all bepaling of algemene vangnetgrondslag**, hetgeen moeilijk verenigbaar is met de vereisten van legaliteit en voorzienbaarheid.

8. Deze bezwaren worden versterkt door de **onvoldoende transparantie over de concrete werking van de administratieve signaalanalyse**. Hoewel wordt verwezen naar "technologische" of "geavanceerde" verwerkingsmethoden en naar technieken zoals **datamining, datamatching en eventuele profilering**, blijft onvoldoende duidelijk welke verwerkingshandelingen precies

geautomatiseerd plaatsvinden, welke gegevens daarbij worden gekoppeld of gekruist, hoe de gebruikte parameters en indicatoren tot stand komen en **welke rol eventuele adaptieve of zelflerende systemen spelen**. Zonder die informatie dreigt de concrete werking van de signaalanalyse voor de betrokkenen in belangrijke mate **een black box** te blijven. Er wordt terzake op gewezen dat algemene verwijzingen naar technologische of geavanceerde verwerkingsmethoden de vereiste concrete en voorzienbare normatieve afbakening niet kunnen vervangen.

9. Tenslotte behoeven ook **de duur van de signaalanalyse en de bewaartermijnen, de informatie-uitwisseling met de CFI, het verdere gebruik van gegevens waarvoor geen ernstige fiscale fraude werd vastgesteld, de toepasselijke procedurele waarborgen en de transparantie ten aanzien van de betrokkenen een duidelijkere regeling**. In het bijzonder kan het ontbreken van een vaststelling van ernstige fiscale fraude niet zonder meer tot gevolg hebben dat de betrokken persoonsgegevens vervolgens voor andere fiscale doeleinden worden verwerkt zonder dat daarvoor een afzonderlijke en toereikende rechtsgrond en verenigbaarheid met het oorspronkelijke verwerkingsdoel worden aangetoond. **In hun onderlinge samenhang dreigen de open omschrijving van het doeleinde, de zeer ruime potentiële gegevensbasis, de algemene wettelijke grondslagen en de ruime operationele marge die via fraudetypologieën, use cases en DAM-fiches wordt ingevuld, de DFO een onvoldoende begrensde verwerkingsbevoegdheid te verlenen.** Het Ontwerp vereist bijgevolg op meerdere essentiële punten een **verdere wettelijke en voldoende voorzienbare begrenzing** om te voldoen aan het **legaliteitsbeginsel** en aan de beginselen van **doelbinding, minimale gegevensverwerking, noodzakelijkheid en proportionaliteit.**

III. VOORAFGAANDE BEMERKINGEN

10. De Autoriteit wenst er in hoofdorde de aandacht op te vestigen dat krachtens artikel 8(2) EVRM een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven slechts gerechtvaardigd kan zijn indien zij bij wet voorzien is, een van de in deze bepaling opgesomde legitieme doeleinden nastreeft en **noodzakelijk is in een democratische samenleving.** Daaruit volgt dat niet alleen het bestaan van een wettelijke grondslag moet worden onderzocht, maar eveneens of de betrokken maatregel beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is aan het nagestreefde legitieme doel.

11. Aldus dient te worden verantwoord dat de inmenging die voortvloeit uit de oprichting van de DFO en de toekenning van de in het Ontwerp voorziene bevoegdheden, **noodzakelijk zijn in een democratische samenleving en evenredig is aan het nagestreefde legitieme doel**.

12. Vanuit dit opzicht stelt de Autoriteit vast dat de aan de DFO toegekende taken op bepaalde punten gelijkenissen vertonen met de reeds aan de CFI toevertrouwde opdrachten. Zo wordt de CIF belast

met het ontvangen en analyseren van informatie en meldingen die verband houden met o.m. het witwassen van geld, de financiering van terrorisme en daaruit voortkomende criminele activiteiten.[5] Wanneer uit haar analyse een ernstige aanwijzing van witwassen van geld of financiering van terrorisme blijkt, deelt zij de desbetreffende informatie mee aan de procureur des Konings of aan de federale procureur.[6]

13. Wanneer deze opdrachten naast de in het Ontwerp aan de DFO toegekende taken gezet worden, stelt de Autoriteit vast dat ook de DFO belast wordt met de detectie en vaststelling van feiten die een misdrijf van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen kunnen uitmaken. Nadere vergelijking toont aan dat "**ernstige fiscale fraude**", al dan niet georganiseerd, eveneens behoort tot de criminele activiteiten die onder het toepassingsgebied van de wet van 18 september 2017 vallen.[7] Er lijkt bijgevolg sprake te zijn van een overlapping tussen de materie die door beide instanties geanalyseerd worden. Bovendien kunnen de werkzaamheden van beide instanties uiteindelijk aanleiding geven tot de overmaking van informatie aan het Openbaar Ministerie, waaronder de Procureur des Konings.

14. In het licht hiervan acht de Autoriteit de in de Memorie van Toelichting opgenomen argumentering dat de DFO een "*efficiënte en daadkrachtige aanvulling op de al bestaande samenwerkingsvormen [vormt], zonder daarbij een overlapping te creëren*"[8] **niet afdoende aangetoond**, minstens wat betreft de administratieve signaalanalyse die voorafgaat aan de uitoefening van de bevoegdheden van officier van gerechtelijke politie. De vraag stelt zich in welke mate er sprake kan zijn van "noodzakelijkheid" van de oprichting van de DFO, als er reeds een andere entiteit instaat voor dezelfde taken die naar behoren worden uitgevoerd.[9]

15. Uit de toelichting blijkt immers niet dat de bestaande structuren, en in het bijzonder de werking van de CFI, ontoereikend zouden zijn om de haar reeds wettelijk toevertrouwde opdrachten uit te oefenen, noch wordt concreet aangegeven welke lacune in de bestaande werking de oprichting van de DFO, wat haar administratieve signaalanalyse betreft, beoogt te verhelpen.

16. Bovendien lijkt deze stelling moeilijk te verzoenen met de Memorie van Toelichting bij artikel 5 van het Ontwerp, waarin uitdrukkelijk rekening gehouden wordt met de mogelijkheid dat de CFI en de DFO dezelfde feiten detecteren en afzonderlijk aan het Openbaar Ministerie melden. De voorziene rechtstreekse informatie-uitwisseling tussen beide instanties strekt er volgens de toelichting immers

---

[5] Artikel 4, 23°, artikel 47, §1, lid 1, artikel 79 en artikel 82 van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten.

[6] Artikel 82, §2 van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten.

[7] Artikel 4, 23°, k) van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten.

[8] Memorie van Toelichting, 3.

[9] FATF, Mutual Evaluation Report Of Belgium, december 2025, laatst geraadpleegd op 12 augustus 2026, langs https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/mer/Mutual-Evaluation-Belgium-2025.pdf.coredownload.inline.pdf, 138, 281.

mede toe te vermijden dat het Openbaar Ministerie "*twee afzonderlijke, deels overlappende aangiftes over dezelfde feiten*" ontvangt. In zoverre lijkt het Ontwerp aldus zelf het bestaan van een zekere materiële overlapping tussen de werkzaamheden van beide instanties te onderkennen, hetgeen de indicaties van redundantie bevestigen.

17. Het komt de aanvrager toe nader uiteen te zetten waarin de opdrachten van de DFO zich in deze fase onderscheiden van de reeds aan de CFI toevertrouwde analyseopdrachten, welke concrete lacune in het bestaande institutionele kader met de oprichting van de DFO verholpen wordt en waarom de nagestreefde doelstellingen niet of onvoldoende door middel van de al bestaande structuren en samenwerkingsmechanismen verwezenlijkt kunnen worden.

18. **Bij gebreke van een dergelijke verantwoording acht de Autoriteit niet aangetoond dat de toekenning aan de DFO van deze administratieve analysebevoegdheden, naast de reeds bestaande opdrachten van de CFI, beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is aan het nagestreefde doel**. De enkele doelstelling om de multidisciplinaire betrokkenheid van de fiscus en de uitbouw van een una via-beleid te bevorderen, alsook de bestaande samenwerkingsvormen efficiënter en daadkrachtiger aan te vullen kan in dit verband niet volstaan, temeer daar uit de toelichting zelf blijkt dat tussen beide instanties een zekere materiële overlapping kan ontstaan waarvoor vervolgens in een afzonderlijk mechanisme van informatie-uitwisseling voorzien moet worden.

19. Daarnaast merkt de Autoriteit op dat de in het Ontwerp gehanteerde terminologie inzake de "vaststelling" van feiten die een misdrijf kunnen uitmaken nadere aandacht verdient. Voor zover de DFO in deze fase slechts feiten detecteert en beoordeelt die mogelijk op een strafbaar feit wijzen, rijst de vraag of de term "vaststelling" niet de indruk wekt dat reeds een kwalificatie wordt verricht die uiteindelijk aan de bevoegde gerechtelijke autoriteiten toekomt. De aanvrager wordt verzocht na te gaan of een terminologie die nauwer aansluit bij artikel 82, § 2, van de wet van 18 september 2017 in dit verband niet meer aangewezen is.[10]

IV. ONDERZOEK TEN GRONDE

IV.1 Rechtsgrond

20. *Herhaling van de principes*: Elke verwerking van persoonsgegevens moet een rechtsgrond of een rechtmatigheidsgrond hebben, zoals bepaald in artikel 6, lid 1, van de AVG. Gegevensverwerkingen die bij een normatieve maatregel zijn ingevoerd, zijn bijna altijd gebaseerd op artikel 6, lid 1, punt c)

[10] artikel 82 van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten.

of e), van de AVG.[11] De lezer wordt verwezen naar de toepassing van deze principes zoals hierna beschreven.

21. Een norm die de verwerking van persoonsgegevens regelt (en die van nature een inmenging vormt in het recht op bescherming van persoonsgegevens) **moet niet alleen noodzakelijk en evenredig zijn, maar ook voldoen aan de eisen van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid, zodat de betrokkenen, over wie gegevens worden verwerkt, een duidelijk beeld krijgen van de verwerking van hun gegevens**. Krachtens artikel 6.3 van de AVG, gelezen in samenhang met artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM, moet dergelijke wettelijke norm de essentiële elementen van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen beschrijven:

    - het (de) precieze en concrete doeleinde(n) van de gegevensverwerkingen;
    - de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n) (tenzij dit duidelijk is).

22. Daarnaast dient de formele norm, overeenkomstig het legaliteits- en het voorzienbaarheidsprincipe, tevens volgende (aanvullende) essentiële elementen te omvatten:[12]

    - de (categorieën van) verwerkte persoonsgegevens die ter zake dienend en niet overmatig zijn;
    - de categorieën van betrokkenen wiens persoonsgegevens worden verwerkt;
    - de (categorieën van) bestemmelingen van de persoonsgegevens, evenals de omstandigheden waarin en de redenen waarom de gegevens worden verstrekt;
    - de maximale bewaartermijn van de geregistreerde persoonsgegevens;
    - de eventuele beperking van de verplichtingen en/of rechten vermeld in de artikelen 5, 12 tot 22 en 34 AVG.

23. *Concrete toepassing:* de verwerking van persoonsgegevens waartoe het voor advies voorliggende Ontwerp aanleiding geeft, berust op artikel 6(1)(c) AVG.[13] In overweging genomen dat het Ontwerp de verwerking van persoonsgegevens met zich meebrengt die: *i) betrekking heeft op speciale categorieën van persoonsgegevens (gevoelige gegevens) in de zin van de artikelen 9 en/of 10 van de AVG en/of hoogst persoonlijke gegevens; ii) de kruising of koppeling van persoonsgegevens afkomstig*

---

[11] Artikel 6, lid 1, van de AVG: "*De verwerking is alleen rechtmatig indien en voor zover aan ten minste een van de onderstaande voorwaarden is voldaan: (...)*

c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust; (...)

e) de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen; (....)."

[12] Zie DEGRAVE, E., *"L'egouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparance et contrôle"*, Collection du CRIDS, Larcier, Brussel, 2014, p. 161 e.v. (zie o.m.: EHRM, arrest *Rotaru c. Roumania*, 4 mei 2000); Zie ook enkele arresten van het Grondwettelijk Hof: Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015 (p. 63), Arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017 (p. 17) en Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018 (p. 26).

[13] Artikel 6(1)(e) AVG: "*de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen.*"

uit verschillende bronnen met zich meebrengt; iii) plaats vindt voor toezichts- of controledoeleinden; iv) waarbij de gegevens meegedeeld of toegankelijk gemaakt worden voor derden; v) voorziet in het gebruik van het rijksregisternummer; vi) kwetsbare personen betreft; vii) grootschalig is vanwege de grote hoeveelheid gegevens en/of het aantal betrokkenen; viii) in voorkomend geval, leiden tot een beslissing met negatieve gevolgen voor de betrokkenen; ix) het gebruik omvat van een systeem voor artificiële intelligentie als bedoeld in de Verordening (EU) tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie, is de Autoriteit van oordeel dat het, *in casu*, om een belangrijke inmenging gaat, waardoor de – reeds bestaande – verplichting om de essentiële elementen vast te leggen des te zwaarder doorweegt**.**

24. De Autoriteit zal hieronder nagaan of en in welke mate het thans voor advies voorliggend voorontwerp van wet strookt met de gegevensbeschermingsprincipes zoals deze voortvloeien uit de AVG en de WVG, in het bijzonder.

IV.2 Doeleinden van de verwerkingen van persoonsgegevens

25. Volgens artikel 5.1.b) AVG kan de verwerking van persoonsgegevens enkel uitgevoerd worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.

26. Terzake verwijst het aanvraagformulier naar ontworpen artikel 5 en 10 dat respectievelijk betrekking hebben op detectie en vaststelling, en opstellen van processen-verbaal en verrichten van opsporingshandelingen in het kader van een strafrechtelijk onderzoek.

27. In dit verband lijkt het pertinent om de aanvrager eraan te herinneren dat **de bepalingen in kwestie voornamelijk betrekking hebben op de middelen en niet de doeleinden op zich.** Zo zijn bijvoorbeeld het uitwisselen van informatie op eenvoudig verzoek[14], afleggen van de eed alvorens de bevoegdheden als officier van gerechtelijke politie uit te oefenen[15] eerder middelen en geen doeleinden. Zoals meermaals aangehaald in diverse adviezen, moet een doeleinde een doel op zich zijn, m.a.w. de doeleinden moeten overeenstemmen met de reden waarom men gegevens wenst te verwerken.

28. Uit analyse van het geheel blijkt dat de regeling twee onderscheiden doeleinden nastreeft. Enerzijds is er een administratief doeleinde, namelijk het detecteren en vaststellen van signalen van "ernstige fiscale fraude", al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen, en de

[14] Zie artikel 5 van het Ontwerp dat stelt: *"Art. 5. In het kader van deze administratieve opdracht wisselen de DFO en de Cel voor Financiële Informatieverwerking, elk binnen hun wettelijke grenzen en bevoegdheden informatie uit op eenvoudig verzoek."*

[15] Zie in dit verband artikel 10 van het Ontwerp: *"§1 Alvorens zijn opdrachten en bevoegdheden gedefinieerd in de artikelen 7 tot en met 10 als officier van gerechtelijke politie uit te uitoefenen, legt de DFO agent in handen van de procureur generaal van het rechtsgebied van zijn woonplaats de eed af in de volgende bewoordingen:"Ik zweer getrouwheid aan de Koning, gehoorzaamheid aan de Grondwet en aan de wetten van het Belgische volk en het mij opgedragen ambt trouw waar te nemen."*

§ 2 De DFO agent staat, wanneer hij optreedt als officier van gerechtelijke politie, onder het gezag en het toezicht van het bevoegde Openbaar Ministerie, zoals bedoeld in de artikelen 9 en 367 van het Wetboek van Strafvordering."

feiten die onder artikelen 22 en 25 van de Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 en de bevoegdheid van het Europees Openbaar Ministerie vallen, door middel van administratieve signaalanalyse[16]. Anderzijds is er een strafrechtelijk doeleinde, namelijk de opsporing en vervolging van "ernstige fiscale fraude," al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen door middel van processen-verbaal en opsporingshandelingen. Beide doeleinden dienen hetzelfde overkoepelende oogmerk, namelijk de bestrijding van fraude en de, al dan niet georganiseerde criminaliteit.[17]

29. Er kan worden aangenomen dat **de verwerkingen van persoonsgegevens door het DFO in hoofdzaak betrekking hebben op de detectie en vaststelling van "ernstige fiscale fraude."** Voor zover de verwerking tevens plaatsvindt in het kader van het Wetboek van Strafvordering en de fiscale wetgeving, herinnert de Autoriteit eraan dat het Controleorgaan op de Politionele Informatie (COC) zich uitspreekt over de verwerkingen die binnen zijn bevoegdheid vallen.

30. De Autoriteit stelt evenwel vast dat de wettelijke opdracht van het DFO uitdrukkelijk wordt beperkt tot de detectie en vaststelling van feiten die een misdrijf van "ernstige fiscale fraude," **al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen kunnen uitmaken**. De afbakening van de bevoegdheid van het DFO is derhalve rechtstreeks afhankelijk van de inhoud die aan dit begrip gegeven wordt. Vanuit het oogpunt van het beginsel van doelbinding en de vereiste dat een doeleinde welbepaald moet zijn, is het bijgevolg van belang na te gaan op welke wijze dit begrip ingevuld wordt.

31. In dat verband merkt de Autoriteit op dat de Memorie van Toelichting de specificiteit van het DFO ten opzichte van andere actoren benadrukt. Zo wordt onder meer gesteld dat gedetacheerde fiscale ambtenaren geen toegang hebben tot het fiscaal patrimonium van de FOD Financiën en bovendien vaak worden ingezet in dossiers die verder reiken dan georganiseerde criminaliteit en "ernstige fiscale fraude," al dan niet georganiseerd. Hieruit leidt de Autoriteit af dat de afbakening van de opdracht van het DFO juist wordt gezocht in de behandeling van ernstige fiscale fraude.

32. De Memorie van Toelichting stelt voorts dat **geen duidelijke fiscale definitie bestaat van het begrip "ernstige fiscale fraude." Zij leidt hieruit af dat de opdrachten en bevoegdheden van het DFO een verdere invulling kunnen krijgen** en verwijst ter ondersteuning naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie rdnr 35.

33. Na onderzoek blijkt effectief dat de fiscale wetgeving geen autonome omschrijving bevat van het begrip "ernstige fiscale fraude." Zo maakt artikel 449 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992

[16] Artikel 2, 4° van het Ontwerp definieert signaalanalyse als "*een voorbereidende analyse uitgevoerd in een administratieve fase waarin een eerste verzameling van gegevens en een oriënterende beoordeling van feiten, inlichtingen en omstandigheden beschikbaar binnen de FOD Financiën plaatsvindt door de DFO agent.*"

[17] Artikel 3, 6, 8 van het Ontwerp.

(hierna WIB) weliswaar een onderscheid tussen fiscale misdrijven en dezelfde misdrijven gepleegd "*in het raam van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd",* maar preciseert die bepaling niet aan de hand van welke criteria een fraude als "*ernstig*" moet worden aangemerkt. [18]

34. Terzake begrijpt de Autoriteit niet zonder meer hoe het ontbreken van een wettelijke definitie ertoe zou bijdragen dat de opdrachten en bevoegdheden van het DFO een verdere invulling krijgen. Integendeel, nu de bevoegdheid van het DFO juist wordt afgebakend door het begrip "ernstige fiscale fraude", lijkt het ontbreken van objectieve afbakeningscriteria de voorzienbaarheid van die bevoegdheid eerder te verminderen.

35. Ter ondersteuning van deze benadering verwijst de Memorie van Toelichting naar rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, waarin geoordeeld werd dat het gebruik van de terminologie "ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd" niet strijdig is met het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel. Volgens het Hof sluiten de vereisten van duidelijkheid en voorzienbaarheid niet uit dat de wetgever aan de strafrechter een beoordelingsmarge laat, gelet op het algemene karakter van de wet en de verscheidenheid aan feitelijke situaties. Daarbij benadrukt het Hof dat geen nieuwe strafbaarstelling wordt ingevoerd, maar slechts een strafverzwarende omstandigheid wordt voorzien, waarvan de toepassing uiteindelijk door de strafrechter beoordeeld wordt.[19]

36. In dit verband wordt niettemin op gewezen dat deze rechtspraak betrekking heeft op de **strafrechtelijke** beoordeling van de ernst van de fraude. De beoordeling vindt plaats door de strafrechter nadat de feiten werden onderzocht en rekening houdend met de concrete omstandigheden van de zaak.

37. Het DFO bevindt zich daarentegen in een voorafgaande **administratieve fase**, waarin het reeds vooraf moet beoordelen of feiten binnen zijn wettelijke opdracht vallen. De detectie en vaststelling van "ernstige fiscale fraude" veronderstellen immers dat reeds bij de interne analyse beoordeeld wordt of de onderzochte feiten als "ernstige fiscale fraude" aangemerkt kunnen worden. Op dat ogenblik is nog geen rechterlijke beoordeling voorhanden.

38. Vanuit deze ratio lijkt de DFO derhalve zelf een beoordeling te moeten verrichten van het ernstige karakter van de mogelijke fraude, terwijl die beoordeling tegelijkertijd bepalend is voor de materiële grens waarbinnen hij persoonsgegevens mag verwerken. De DFO geeft aldus in belangrijke mate zelf operationele invulling aan een begrip dat de reikwijdte van zijn eigen verwerkingsbevoegdheid bepaalt. De Autoriteit betwijfelt of uit een rechterlijke beoordeling waarbij het begrip "ernstige fiscale fraude" achteraf in het licht van concrete feiten wordt ingevuld, zonder meer kan worden afgeleid dat hetzelfde

[18] VANDERKERKEN, C., Het onderscheid tussen gewone en ernstige fiscale fraude: achterhaald in het Belgisch fiscaal strafrecht?, AFT 2025, afl. 1, 3.

[19] Memorie van Toelichting, 4.

begrip voldoende bepaald is om vooraf als materieel selectie- en bevoegdheidscriterium voor een gegevensgedreven administratieve signaalanalyse te fungeren.

39. In dat verband wordt ook gewezen op het koninklijk besluit van 9 februari 2020 tot uitvoering van artikel 29, §4, van het Wetboek van Strafvordering. Dat besluit bevat echter geen definitie van "ernstige fiscale fraude", maar somt criteria op die toelaten te beoordelen of aanwijzingen van "ernstige fiscale fraude" aanwezig zijn en die aanleiding kunnen geven tot het in artikel 29, §4, bedoelde *una via*-overleg. Het betreft evenwel indicatoren die de overlegverplichting activeren en niet de constitutieve bestanddelen van het misdrijf of een algemene wettelijke omschrijving van het begrip "ernstige fiscale fraude."

40. De Autoriteit stelt vast dat het koninklijk besluit aldus geen autonoom normatief kader biedt voor de afbakening van de materiële bevoegdheid van de DFO. **Dat besluit heeft immers uitsluitend betrekking op de organisatie van het *una via-overleg* tussen de fiscale administratie en het Openbaar Ministerie** wanneer aanwijzingen van "ernstige fiscale fraude" worden vastgesteld.

41. Bij gebreke aan een wettelijke of reglementaire omschrijving van het begrip "ernstige fiscale fraude" rijst dan ook de vraag aan de hand van welke objectieve criteria het DFO ex-ante bepaalt dat een dossier binnen zijn wettelijke opdracht valt. De beoordeling van de ernst lijkt daardoor in belangrijke mate afhankelijk te worden van de appreciatie van de met de analyse belaste ambtenaren.

42. **De Autoriteit acht het vanuit het oogpunt van het beginsel van doelbinding en de vereiste van een welbepaald doeleinde wenselijk dat nader verduidelijkt wordt aan de hand van welke objectieve criteria het DFO dient te beoordelen of sprake is van ernstige fiscale fraude**. Dienovereenkomstig wordt zowel bijgedragen tot de voorzienbaarheid van de verwerking, als het risico op uiteenlopende administratieve toepassingen beperkt.

43. **Wat de verdere verwerking betreft** merkt de Autoriteit vooreerst op dat de gegevens die verwerkt worden in het kader van signaalanalyse, vervolgens aangewend kunnen worden voor het in rdnr. 28 vermelde strafrechtelijke doeleinde, m.n. de opsporing en vervolging van "ernstige fiscale fraude," het daaruit voortvloeiend misdrijf van witwassen. Een dergelijke aanwending vormt een verdere verwerking voor een ander doeleinde dan dat waarvoor de gegevens oorspronkelijk werden verwerkt.

44. Hetzelfde geldt *a fortiori* voor een eventuele verdere verwerking voor andere doeleinden dan het voormelde strafrechtelijke doeleinde. De invoering van een specifiek wettelijk kader voor de DFO kan niet tot gevolg hebben dat persoonsgegevens die in het kader van de administratieve signaalanalyse werden verzameld of gegenereerd, vervolgens zonder meer voor andere opdrachten van de DFO of andere entiteiten van de FOD Financiën aangewend kunnen worden. **Iedere verdere verwerking dient afzonderlijk te worden beoordeeld in het licht van het daarvoor nagestreefde doeleinde, de toepasselijke rechtsgrond en de vereisten inzake doelbinding.** Daarbij dient in

het bijzonder rekening te worden gehouden met het gegeven dat de in het Ontwerp voorziene administratieve signaalanalyse specifiek wordt ingericht met het oog op de detectie en vaststelling van feiten die "ernstige fiscale fraude", al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen kunnen uitmaken. **Het enkele feit dat bepaalde gegevens naar aanleiding van deze analyse beschikbaar geworden zijn, kan derhalve op zichzelf geen grondslag vormen voor hun verdere aanwending voor andere doeleinden.** Zie in dit verband eveneens advies 01/2007, rdnrs. 29-31.

IV.3 Minimale gegevensverwerking/ Proportionaliteit

45. Artikel 5.1.c), AVG bepaalt dat persoonsgegevens toereikend, terzake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden (principe van 'minimale gegevensverwerking').

46. Terzake wordt in artikel 4 van het Ontwerp gesteld dat:

> *"De DFO agent verzamelt en verwerkt de binnen de FOD Financiën beschikbare gegevens zelfstandig en onafhankelijk in het kader van de administratieve signaalanalyse."*

47. De Memorie van Toelichting verduidelijkt hierbij dat de zelfstandigheid betrekking heeft op het administratieve karakter van de verwerking en dat er in deze fase geen sprake zou zijn van strafrechtelijke onderzoeksbevoegdheden en geen strafrechtelijk onderzoek gevoerd wordt.[20] In dit verband wordt verwezen naar rdnrs. 159-168, waar ingegaan wordt op de kwalificatie van "onderzoeksdaad."

48. Het lijkt terzake dienend om erop te wijzen dat het zonder de nota aan de ministerraad (voor wat betreft het AABBI) en de Memorie van Toelichting, niet voor de hand liggend is dat deze administratieve signaalanalyse onder het gezag van de Administrateurgeneraal van de AABBI en van de adviseur generaal die belast is met de leiding van de DFO zal ressorteren.[21] Dit wordt namelijk enkel terloops geformuleerd in artikel 22, dat een aanvulling vormt in de WVG. Het lijkt m.h.o. de voorzienbaarheid raadzaam om dit eveneens te vermelden in het onderdeel van het Ontwerp dat de basisnorm voor de DFO dient uit te maken.

49. Daarnaast blijkt eveneens uit de Memorie van Toelichting dat de gegevensverwerking in het kader van de administratieve signaalanalyse plaatsvindt binnen het wettelijk kader van de wet van 3 augustus 2012 houdende bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens door de Federale Overheidsdienst Financiën in het kader van zijn opdrachten.

50. Aldus wordt de DFO organisatorisch ondergebracht binnen de AABBI en belast met de zelfstandige en onafhankelijke verwerking van de binnen de FOD Financiën beschikbare gegevens overeenkomstig het

[20] Memorie van Toelichting, 14.

[21] Memorie van Toelichting, 14.

wettelijk kader van de wet van 3 augustus 2012. Het Ontwerp verduidelijkt evenwel niet hoe de gezags- en bevoegdheidsverdeling binnen de DFO is georganiseerd. Meer bepaald blijkt niet hoe de rol van de administrateur-generaal van de AABBI zich verhoudt tot die van de adviseur-generaal belast met de leiding van de DFO, noch hoe deze organisatorische inbedding zich verhoudt tot de zelfstandige en onafhankelijke uitvoering van de administratieve signaalanalyse. Er wordt aanbevolen om het Ontwerp derwijze aan te passen dat dit uit het Ontwerp zelf blijkt.

51. In de mate dat het Ontwerp geen vermelding maakt van de te verwerken categorieën van persoonsgegevens, wordt teruggekoppeld naar het aanvraagformulier dat in dit verband stelt dat er geen opsomming in het Ontwerp voorhanden is omdat de verwerking categorieën reeds geregeld zouden worden in een andere formele wet. Zo wordt gesteld dat:

> *"Het voorontwerp van wet tot oprichting van de DFO bevat geen expliciete opsomming van de categorieën van persoonsgegevens die door de DFO zullen worden verwerkt. In plaats daarvan verwijst het ontwerp in algemene termen naar "alle relevante gegevens binnen de FOD Financiën" die kunnen worden ingezet. Zo bepaalt bijvoorbeeld artikel 6 van het wetsontwerp dat de DFO-agent "de binnen de Federale Overheidsdienst Financiën beschikbare gegevens zelfstandig en onafhankelijk verzamelt en verwerkt in het kader van de administratieve signaalanalyse.". Er worden dus geen specifieke data-elementen of categorieën (zoals identiteitsgegevens, financiële gegevens, etc.) letterlijk in de wettekst opgesomd.*
>
> *Wel wordt in de Memorie van Toelichting verduidelijkt dat de signaalanalyse van de DFO steunt op het "fiscaal patrimonium", m.a.w. alle gegevens waarover de FOD Financiën al beschikt in zijn interne databanken, aangevuld met publiek toegankelijke bronnen en gegevens van derden waarvoor een licentie bestaat. Dit impliceert dat de DFO een zeer brede waaier aan persoonsgegevens zal kunnen verwerken (bv. identificatie- en contactgegevens van belastingplichtigen, fiscale gegevens uit aangiften, financiële en patrimoniale gegevens, transactie- en boekhoudkundige informatie, enzovoort) voor zover die reeds in de databanken van de fiscus voorkomen of rechtmatig van andere bronnen worden verkregen.*
>
> *Er is geen specifieke gegevenscategorie opgenomen omdat de DFO aansluit bij de reeds bestaande methoden en processen. De te verwerken persoonsgegevens worden inhoudelijk al begrensd door het bestaand wettelijk kader van de FOD Financiën en de AABBI. De DFO wordt immers organisatorisch ondergebracht bij de AABBI, die nu al lange tijd allerhande fiscale data verwerkt in het kader van fraudebestrijding. In die zin gebruikt de DFO grotendeels gegevens die reeds krachtens fiscale wetgeving verzameld en verwerkt mogen worden voor doeleinden van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd.*
>
> *Een specifieke en gedetailleerde lijst van persoonsgegevens in de nieuwe wet opnemen zou het risico inhouden dat de DFO te restrictief of te snel verouderd zou raken, aangezien de DFO een breed scala aan fiscale en financiële data moet kunnen analyseren in de strijd tegen georganiseerde misdaad.*
>
> *Ook voor de strafrechtelijke betrokkenheid van de DFO in een strafdossiers valt de DFO terug op bestaande structuren en regels. De gegevensbeschermingswaarborgen worden geadresseerd via andere bepalingen en bestaande wetten. Zo is de DFO expliciet onderworpen aan de regels van de Wet van 30 juli 2018 betreffende de gegevensbescherming: het wetsontwerp voegt de DFO toe aan artikel 14 en 26 van die wet, waardoor onder meer duidelijk is dat de DFO een "bevoegde overheid" is in de zin van de privacyregels en dat bepaalde uitzonderingen (bv. op rechten van betrokkenen in gerechtelijke context) van toepassing zijn op de DFO. Verder stelt artikel 13 van het ontwerp strikte voorwaarden aan interne gegevensuitwisseling (toestemming van het parket vereist) en bepaalt de memorie van*

toelichting dat alle verwerkingen binnen de DFO gebonden zijn aan noodzakelijkheid en proportionaliteit en aan logging/verantwoording achteraf, conform de toepasselijke wettelijke bepalingen inzake gegevensbescherming, beroepsgeheim en het geheim van het onderzoek.

De keuze om géén gedetailleerde lijst van gegevenscategorieën op te nemen kan dus verklaart worden door te wijzen op bestaande regelgeving en interne procedures die het gebruik van persoonsgegevens door de DFO al omlijnen."

52. De Autoriteit leidt uit voorgaande af dat het ontbreken van een specifieke opsomming van de categorieën van persoonsgegevens hoofdzakelijk steunt op twee argumenten. Enerzijds wordt aangevoerd dat er een risico is dat dergelijke opsomming te restrictief zou zijn of verouderd zou raken omwille van de brede scala aan fiscale en financiële data dat geanalyseerd moet worden in strijd tegen de georganiseerde misdaad. Anderzijds wordt gesteld dat de verwerking door de DFO reeds begrensd wordt door het bestaande wettelijk kader en de interne procedures die van toepassing is op de FOD Financiën en de AABBI.

53. Hoewel de Autoriteit begrip heeft voor de onderliggende redenen, volstaat zij op zichzelf niet om af te wijken van de vereisten die voortvloeien uit het legaliteitsbeginsel en de AVG. De verwijzing naar een bestaand wettelijk kader kan slechts volstaan, voor zover werkelijk een kader is dat zelf op voldoende duidelijke wijze de categorieën van persoonsgegevens bepaalt die mogen worden verwerkt of ten minste voldoende objectieve criteria bevat om de omvang van de verwerking af te bakenen.

54. Na analyse door de Autoriteit blijkt dat **het normatieve kader waarop de gegevensverwerkingen binnen de AABBI steunen, niet op eenduidige wijze afgebakend is**. Zo geldt krachtens artikel 87 van de wet van wet betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980 dat "*de [AABBI] en hun ambtenaren […] alle bevoegdheden [hebben] die door de wettelijke en reglementaire bepalingen inzake belastingen, rechten en taksen worden verleend aan de algemene fiscale administraties van de Federale Overheidsdienst Financiën*." Bovendien blijft ook het algemene wettelijke kader waarop de gegevensverwerkingen binnen de FOD Financiën steunen op verschillende punten te ruim geformuleerd.[22] Bijgevolg kan niet zonder meer worden aangenomen dat het bestaande wettelijke kader de ontbrekende precisering in het Ontwerp opvangt.

55. Tegen deze achtergrond achtte de Autoriteit het dan ook pertinent om bijkomende duiding te verzoeken teneinde de verhouding tussen het bestaande wettelijke kader voor de gegevensverwerking door de FOD Financiën en het voorgestelde kader voor de gegevensverwerking door het DFO te verduidelijken m.h.o. het kunnen beoordelen of de categorieën van persoonsgegevens die door het DFO verwerkt kunnen worden voldoende voorzienbaar en afgebakend zijn.

[22] Artikel 3 van de wet van 3 augustus 2012 houdende bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens door de Federale Overheidsdienst Financiën in het kader van zijn opdrachten

IV.3.1 Formele wettelijke kadering van de categorieën van persoonsgegevens

56. Zodoende werd, rekening houdend met de motivering in het aanvraagformulier, de aanvrager verzocht een verwijzing te verschaffen van de normen waarin deze diverse soorten categorieën van gegevens vermeld (en/ of omschreven) worden. Hierop gaf de aanvrager aan:

> *"Het opnemen van een uitputtende lijst van concrete persoonsgegevens is niet aangewezen, aangezien de verwerking van persoonsgegevens rechtstreeks verband houdt met de wettelijke opdrachten en bevoegdheden van de dienst, zoals bepaald in de fiscale wetgeving, internationale normen en andere relevante regelgevende kaders, in het bijzonder de kaderwet van de DFO.*
>
> *De DFO verwerkt enkel persoonsgegevens die, per concrete signaalanalyse, noodzakelijk en proportioneel zijn voor de detectie en oriënterende beoordeling van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen. De categorieën betreffen in hoofdzaak identificatiegegevens, fiscale gegevens, financiële en patrimoniale gegevens, economische/boekhoudkundige gegevens, gegevens over juridische structuren en relaties, en afgeleide analysegegevens, voor zover deze rechtstreeks relevant zijn voor de betrokken fraudetypologie en vooraf zijn afgebakend*
>
> *Onverminderd het voorgaande vormen de onderstaande regelgevende bepalingen, gelezen in samenhang met de wettelijke opdrachten van de DFO, zoals bepaald in het ontwerp, het normatieve kader voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van onderzoeken naar ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd.*
>
> *De primaire gegevens, zijn de gegevens waarover de FOD Financiën beschikt ingevolge een wettelijke verplichting tot mededeling of gegevensuitwisseling, vloeien voort uit onder meer de volgende wetboeken:*
>
> - *Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992;*
> - *Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde;*
> - *Wetboek der successierechten;*
> - *Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten;*
> - *Wetboek diverse rechten en taksen;*
> - *Wetboek van de minnelijke en gedwongen invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen.*
> - *Uitwisselingsclausules op basis van dubbele belastingverdragen*
>
> *Daarnaast is de FOD Financiën betrokken bij en onderworpen aan diverse nationale en internationale rechtsinstrumenten die de verwerking van voormelde categorieën van persoonsgegevens regelen die potentieel relevant zijn voor de opdracht van de DFO en waar de DFO-agent rechtstreeks toegang tot kan hebben.*
>
> *In bijlage kunt u een niet exhaustief overzicht raadplegen.*
>
> *In de privacyverklaring beschrijft de FOD Financiën de manier waarop persoonsgegevens verwerkt worden als ook de wettelijke basis."*

57. *In casu*, verschaft de aanvrager een toelichting van de reden dat er geen limitatieve opsomming van persoonsgegevens is in het Ontwerp. Hij stelt dat de categorieën reeds voortvloeien uit bestaande fiscale wetgeving, doch zonder aanduiding van de concrete wettelijke bepalingen kan niet worden nagegaan op welke formele rechtsgrond de onderscheiden categorieën persoonsgegevens steunen.

58. Evenmin kan de verwijzing naar een privacyverklaring van de FOD Financiën of naar een niet-exhaustieve bijlage deze precisering vervangen, aangezien dergelijke documenten geen formele wettelijke grondslag vormen voor de verwerking van persoonsgegevens.

59. De Autoriteit merkt op dat, indien aangevoerd wordt dat de categorieën van persoonsgegevens reeds voldoende worden afgebakend door de bestaande regelgeving, redelijkerwijze mag worden verwacht dat kan worden aangegeven welke formele wettelijke bepalingen die afbakening bevatten. Uit het verstrekte antwoord blijkt evenwel niet op welke wijze de verschillende categorieën van persoonsgegevens normatief worden begrensd, noch uit welke concrete bepalingen deze zouden voortvloeien. Dat een dergelijke precisering mogelijk is binnen de fiscale regelgeving, blijkt bovendien uit bepaalde bepalingen van de fiscale regelgeving waarin de wetgever de categorieën van persoonsgegevens uitdrukkelijk omschrijft, samen met onder meer de verwerkingsverantwoordelijke, de toegangsgerechtigde personeelsleden en de bewaartermijn (zoals bepaalde bepalingen van de Programmawet van 27 december 2004 inzake de terugbetaling van accijnzen). Hoewel hieruit niet volgt dat elke fiscale regeling een dergelijke opsomming dient te bevatten, toont dit wel aan dat **een algemene verwijzing naar fiscale wetboeken en andere rechtsinstrumenten op zichzelf onvoldoende is om aannemelijk te maken dat de door de DFO beoogde categorieën persoonsgegevens reeds voldoende in formele wetgeving zijn afgebakend**.

60. Terzake werd de aanvrager verzocht om bijkomende duiding te verschaffen over op welke formele wettelijke bepalingen de initiële verzameling en raadpleging van persoonsgegevens door de FOD Financiën steunt, waarop de DFO zich vervolgens baseert in het kader van de administratieve signaalanalyse. Meer bepaald werd gevraagd welke formele wettelijke bepalingen de FOD Financiën machtigen om persoonsgegevens uit de verschillende gegevensbronnen te verzamelen of te raadplegen, naast de wet van 3 augustus 2012. Hierop antwoordde de aanvrager als volgt:

> *"De wettelijke opdrachten van de FOD Financiën kan u terugvinden in het **koninklijk besluit van 17 februari 2002** tot oprichting van de FOD Financiën.*
>
> *Daarnaast werd in de wet voorzien dat de FOD Financiën, in het kader van zijn wettelijke opdrachten, gericht controles kan uitvoeren met gegevens afkomstig van de verschillende interne administraties. Op basis van deze wet kan de FOD Financiën deze gegevens samenvoegen in een datawarehouse waardoor er processen van datamining en datamatching uitgevoerd kunnen worden, met inbegrip van profilering"*

61. De Autoriteit wenst de aanvrager erop te wijzen dat het koninklijk besluit van 17 februari 2002 tot oprichting van de FOD Financiën weliswaar de institutionele organisatie en de opdrachten van de FOD Financiën verduidelijkt, maar deze op zichzelf geen formele wettelijke grondslag vormt voor de verzameling of raadpleging van persoonsgegevens uit verschillende gegevensbronnen.

62. Voor wat betreft de tweede alinea vermoedt de Autoriteit dat de aanvrager verwijst naar artikel 5 van de wet van 3 augustus 2012. Deze bepaling verleent de FOD Financiën een bevoegdheid om het

overeenkomstig artikel 3 verzamelde persoonsgegevens samen te voegen in een datawarehouse en daarop datamining, datamatching en profilering toe te passen. Artikel 3 van diezelfde wet bepaalt op algemene wijze dat de FOD Financiën persoonsgegevens verzamelt en verwerkt ter uitvoering van zijn wettelijke opdrachten en dat wettelijk verzamelde persoonsgegevens later kunnen worden verwerkt in het kader van een andere wettelijke opdracht. Geen van beide bepalingen verleent hoe dan ook een autonome bevoegdheid om persoonsgegevens uit de verschillende gegevensbronnen te verzamelen of te raadplegen. De bevoegdheid tot die initiële verzameling of raadpleging moet steunen op de formele wettelijke bepalingen die de betrokken gegevensverwerking uitdrukkelijk regelen, zie in dit verband rdnrs. 64-77.

63. Gelet op de toelichting uit de Memorie van Toelichting, waarin gesteld wordt dat:

> *"Voor de uitvoering van deze opdracht kan de DFO gebruikmaken van gegevensverwerkingstechnieken waarover zij beschikt. Binnen de DFO zullen data analisten- werkzaam zijn die deze technische analyses uitvoeren in het kader van de administratieve signaalanalyse."*

lijkt de aanvrager ervan uit te gaan dat artikel 4 van het Ontwerp de DFO toelaat gebruik te maken van de persoonsgegevens waarover de FOD Financiën reeds beschikt. Het Ontwerp verduidelijkt evenwel niet op welke formele wettelijke bepalingen de initiële verzameling en raadpleging van die persoonsgegevens steunt, noch in welke mate artikel 4 een zelfstandige bevoegdheid verleent om persoonsgegevens uit de verschillende gegevensbronnen te raadplegen of samen te brengen.

IV.3.1.1 Wet van 3 augustus 2012

64. Hoewel de wet van 3 augustus 2012 houdende bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens door de Federale Overheidsdienst Financiën als zodanig niet het voorwerp uitmaakt van de onderhavige adviesaanvraag, acht de Autoriteit het, gelet op de aard, schaal en complexiteit van de door het Ontwerp beoogde gegevensverwerkingen, alsook op de mogelijkheid om gegevens uit verschillende bronnen samen te brengen en met behulp van geavanceerde verwerkingsmethoden verder te analyseren, noodzakelijk om enkele aandachtspunten met betrekking tot de draagwijdte van deze wet in herinnering te brengen.

65. Voorgaande in acht genomen merkt de Autoriteit op dat de wet van 3 augustus 2012 een algemeen kader vormt voor de verwerking van persoonsgegevens door de FOD Financiën met het oog op de uitvoering van zijn wettelijke opdrachten. **Daaruit vloeit echter niet voort dat deze wet op zichzelf een voldoende specifieke wettelijke grondslag vormt voor iedere initiële verzameling, raadpleging of verdere verwerking van persoonsgegevens die in het kader van die opdrachten kan plaatsvinden.**

66. Dit blijkt ook uit de draagwijdte van artikel 3 van de wet van 3 augustus 2012, dat in algemene bewoordingen bepaalt dat de FOD Financiën persoonsgegevens verzamelt en verwerkt teneinde zijn

wettelijke opdrachten uit te voeren. Deze bepaling preciseert echter niet, voor iedere concrete wettelijke opdracht, welke categorieën van persoonsgegevens verwerkt mogen worden, uit welke gegevensbronnen deze mogen worden verkregen, welke categorieën van betrokkenen kunnen worden geviseerd, welke verwerkingsmethoden toegepast mogen worden en welke bijzondere waarborgen daarbij gelden. Dergelijke elementen dienen, naargelang de aard en de ernst van de inmenging, voldoende voorzienbaar voort te vloeien uit het toepasselijke wettelijke kader dat de betrokken opdracht en verwerking regelt**. De wet van 3 augustus 2012 dient derhalve te worden gelezen in samenhang met de bijzondere wettelijke bepalingen die de concrete opdrachten, bevoegdheden en daarmee gepaard gaande gegevensverwerkingen van de FOD Financiën regelen.** *In casu*, mist onderhavig Ontwerp de regeling van deze essentiële elementen.

67. Terzake stelt de Autoriteit vast dat voor de verwerking van publiek toegankelijke gegevens, waaronder bijvoorbeeld gegevens afkomstig van sociale media en ongeacht of deze via systematische webscraping worden verzameld, alsook van gegevens uit bronnen waarvoor een licentie bestaat, geen specifieke wettelijke regeling wordt aangehaald die dergelijke grootschalige en potentieel gevoelige verwerkingsactiviteiten omkadert. Evenmin zijn aanwijzingen voor het bestaan van een dergelijke regeling voorhanden. Bovendien, en rekening houdend met de verwijzingen naar de arresten in de Memorie van Toelichting, zie eveneens rdnrs. 159-166, kan de mogelijkheid om dergelijke gegevens te verzamelen en verder te verwerken niet louter gegrond zijn op rechtspraak, maar dient, gelet op de aard en omvang van de betrokken verwerkingen, voldoende wettelijk te worden omkaderd.

68. Daarbij stelt de Autoriteit vast dat evenmin een voldoende duidelijke en toegankelijke wettelijke afbakening voorhanden lijkt te zijn waaruit de betrokkenen kunnen afleiden welke categorieën van persoonsgegevens en gegevensbronnen in het kader van de onderscheiden fiscale opdrachten door de FOD Financiën kunnen worden geraadpleegd en verwerkt. Voor zover deze mogelijkheden verspreid voortvloeien uit verschillende fiscale wettelijke bepalingen, kan van de betrokken burger redelijkerwijs niet worden verwacht dat hij het geheel van deze regelgeving moet reconstrueren teneinde te kunnen bepalen welke van zijn persoonsgegevens uit welke bronnen voor verwerking in aanmerking kunnen komen. Een dergelijke versnippering bemoeilijkt niet alleen de voorzienbaarheid van de oorspronkelijke verwerking, maar werkt bovendien door wanneer de aldus verkregen gegevens vervolgens voor andere verwerkingen worden samengebracht, gekoppeld of hergebruikt.

69. Als nadien geen bijkomende afbakening voorzien wordt en verdere verwerkingen geschraagd worden op een bepaling dat algemeen geformuleerd wordt, spreekt het voor zich dat er geen sprake kan zijn van een gegevensverwerking dat uitdrukkelijk geregeld wordt. Een dergelijke bepaling zou veeleer neerkomen op een blanco cheque om een onbepaald geheel aan gegevens die binnen haar toepassingsgebied kunnen worden gebracht, te verwerken en aldus in feite het karakter van een catch-all bepaling aannemen.

IV.3.1.2 Datawarehouse en geavanceerde verwerkingstechnieken

70. Uit de Memorie van Toelichting volgt dat de DFO voor haar opdracht toegang zal krijgen tot alle relevante data die in het datawarehouse van de FOD Financiën beschikbaar zijn. Tevens blijkt, zoals uiteengezet onder rdnrs. 60-62, dat dit datawarehouse evenwel geen oorspronkelijke gegevensbron vormt als zodanig, maar een omgeving waarin persoonsgegevens die door of ten behoeve van de FOD Financiën uit onderscheiden bronnen werden verzameld, worden samengebracht en vervolgens voor bepaalde doeleinden kunnen worden verwerkt. De DFO zou aldus voor haar eigen opdracht, met name de detectie en vaststelling van feiten die ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen kunnen uitmaken, opnieuw kunnen putten uit gegevens die oorspronkelijk in het kader van andere opdrachten en uit verschillende gegevensbronnen werden verzameld.[23]

71. Dit brengt twee onderscheiden vragen met zich mee**. Enerzijds dient voor de gegevens die in het datawarehouse opgenomen worden reeds een rechtsgeldige grondslag te bestaan voor hun oorspronkelijke verzameling, mededeling en integratie. Anderzijds dient ook het daaropvolgende gebruik van deze gegevens voor de administratieve signaalanalyse door de DFO te berusten op een voldoende duidelijke en voorzienbare wettelijke grondslag en te voldoen aan de toepasselijke vereisten inzake onder meer doelbinding, noodzakelijkheid, proportionaliteit en gegevensminimalisatie**. De enkele omstandigheid dat persoonsgegevens rechtmatig door de FOD Financiën verkregen werden of zich reeds in het datawarehouse bevinden, kan bijgevolg niet zonder meer volstaan om iedere verdere verwerking ervan door de DFO te rechtvaardigen. Die rechtmatigheid veronderstelt immers niet alleen een wettelijke bevoegdheid tot toegang of verwerking, maar tevens dat de betrokken verwerking voldoet aan de toepasselijke vereisten van de AVG.

72. Bovendien meent de Autoriteit dat het toepasselijke wettelijke kader onvoldoende nauwkeurig bepaalt welke categorieën van persoonsgegevens in het datawarehouse kunnen worden geïntegreerd, uit welke gegevensbronnen zij afkomstig kunnen zijn, voor welke doeleinden zij daarin worden verwerkt, gedurende welke termijn zij worden bewaard en welke categorieën van personeelsleden of diensten voor welke doeleinden toegang tot deze gegevens kunnen verkrijgen. In acht genomen dat het datawarehouse aangewend wordt als gegevensbasis voor verregaande analytische verwerkingen waarbij gegevens uit verschillende bronnen worden gecombineerd door middel van onder meer datamining, datamatching, risico-indicatoren of profilering, dienen al deze essentiële elementen **van de verwerking**, **gelet op de aard en omvang van de inmenging, met voldoende duidelijkheid en voorzienbaarheid uit het toepasselijke wettelijke kader te blijken en**

[23] Memorie van Toelichting, 8.

kunnen zij niet uitsluitend aan interne governance- of toegangsmechanismen overgelaten worden.

73. Het is als zodanig onontbeerlijk dat de toegang tot en het gebruik van het datawarehouse en de technische tools door de DFO in het Ontwerp uitdrukkelijk opgenomen en gekaderd wordt. De luttele vermelding in de Memorie van Toelichting dat zij toegang zal hebben tot "alle relevante data" in het datawarehouse kan dan ook niet volstaan. Indien het datawarehouse een centrale gegevensbasis vormt waarop de administratieve signaalanalyse wordt uitgevoerd, dient het Ontwerp zelf voldoende duidelijk en voorzienbaar af te bakenen voor welke opdrachten en onder welke voorwaarden de DFO daarvan gebruik kan maken. Daarbij dient tevens voldoende inzicht te bestaan in de categorieën van gegevens en gegevensbronnen die voor de DFO toegankelijk zijn, de mogelijke combinaties tussen deze gegevens en de criteria aan de hand waarvan wordt bepaald welke gegevens voor een concrete analyse worden geselecteerd. Technische toegangsrechten kunnen een dergelijke normatieve afbakening niet vervangen.

74. Artikel 5 van de wet van 3 augustus 2012 doet aan deze vaststelling niet zonder meer afbreuk. Deze bepaling voorziet weliswaar in het samenbrengen in een datawarehouse van persoonsgegevens die overeenkomstig artikel 3 worden verzameld en verwerkt, onder meer met het oog op gerichte controles op basis van risico-indicatoren en analyses van relationele gegevens, met inbegrip van datamining, datamatching en profilering. Daaruit volgt evenwel niet dat artikel 5 op zichzelf **iedere oorspronkelijke verzameling van persoonsgegevens uit om het even welke gegevensbron** rechtvaardigt, inclusief het oogmerk voor potentiële verdere verwerkingen. De opname ervan in het datawarehouse veronderstelt derhalve dat ook die voorafgaande verwerking op een passende rechtsgrond berust en binnen de daarvoor geldende wettelijke grenzen plaatsvindt. Zij kan bijgevolg niet worden gelezen als een zelfstandige machtiging om nieuwe categorieën van gegevens, zoals bijvoorbeeld via webscraping of licentie verkregen socialmediagegevens, grootschalig te verzamelen en vervolgens te verwerken voor eender welke fiscale doeleinden. Een beraadslaging van het Informatieveiligheidscomité kan hoogstens betrekking hebben op de modaliteiten van de gegevensmededeling of integratie, maar zij ontslaat de wetgever niet van zijn verplichting om, overeenkomstig artikel 6.3 AVG, gelezen in samenhang met het legaliteitsbeginsel, artikel 22 Gw. en artikel 8 EVRM, de essentiële elementen van een verregaande gegevensverwerking in een voldoende duidelijke, nauwkeurige en voorzienbare wettelijke norm vast te leggen.

75. Tevens wordt aan herinnerd dat voor verwerkingen die waarschijnlijk een hoog risico inhouden voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen, hetgeen, *in casu*, eerder wel dan niet het geval zal zijn, rekening gehouden dient te worden met de verplichtingen van artikel 35 AVG inzake de gegevensbeschermingseffectbeoordeling en, wanneer uit die beoordeling blijkt dat ondanks de voorgenomen maatregelen een hoog restrisico blijft bestaan, met de voorafgaande raadpleging overeenkomstig artikel 36 AVG.

76. Het lijkt daarnaast niet onbeduidend om de aanvrager te wijzen op de risico's die gepaard gaan met de centralisatie en onderlinge koppelbaarheid van omvangrijke hoeveelheden fiscale, financiële en andere persoonsgegevens. Naarmate meer gegevens en gegevensbronnen binnen één analytische omgeving kunnen worden ontsloten of met elkaar in verband kunnen worden gebracht, neemt ook de potentiële impact van ongeoorloofde toegang, gegevenslekken of andere beveiligingsincidenten toe, denk bijvoorbeeld aan de recente incidenten bij de Franse belastingdienst.[24] Deze risico's dienen overeenkomstig de AVG in de technische en organisatorische beveiliging en, waar toepasselijk, in de gegevensbeschermingseffectbeoordeling te worden betrokken.

77. **Tenslotte benadrukt de Autoriteit dat menselijke tussenkomst bij de keuze van een fraudetypologie, de vaststelling van parameters of de beoordeling van de resultaten niet uitsluit dat tussenliggende verwerkingshandelingen geheel of gedeeltelijk geautomatiseerd plaatsvinden.** Het dient dan ook duidelijk te worden afgebakend **welke tussenliggende verwerkingshandelingen geautomatiseerd plaatsvinden, op welke gegevensverzamelingen deze worden toegepast en of daarbij gegevens uit verschillende bronnen automatisch worden gekoppeld of gekruist.** Evenmin blijkt uit de verschafte toelichting of gebruik wordt gemaakt **van zelflerende of andere adaptieve algoritmen** die bepaalde parameters, gewichten, drempels, kenmerken of beslisregels tijdens de verwerking zelfstandig kunnen bepalen, verfijnen of aanpassen. **Ook hierover dient uitdrukkelijk duidelijkheid te worden verschaft in het Ontwerp**. De omstandigheid dat automatisering voor bepaalde gelicentieerde gegevensbronnen thans contractueel uitgesloten zou zijn, vormt daarbij **geen structurele waarborg**, aangezien een contractuele beperking de wettelijke grenzen van de verwerkingsbevoegdheid niet bepaalt en bovendien kan worden gewijzigd. Dit is des te relevanter nu elders wordt overwogen een geautomatiseerd *hit/no hit*-systeem met de CFI op te zetten.

IV.3.1.3 Gegevensbronnen

78. Terzake werd specifiek verzocht te verduidelijken welke gegevensbronnen hierdoor bestreken worden (bv. interne databanken, authentieke bronnen, publiek toegankelijke bronnen, gegevens waarvoor een licentie bestaat, etc.) en waar deze normatief beschreven worden. De aanvrager stelde:

> *"De DFO zal toegang hebben tot de gegevensbronnen die reeds beschikbaar zijn binnen de FOD Financiën. Deze komen overeen met de huidige toegangsrechten en huidige situatie.*
>
> *Een voorbeeld van een publiek toegankelijke gegevensbron is het Belgisch Staatsblad of de balanscentrale van de NBB.*

[24] Le Figaro, Confrère, C., Données volées, contribuables concernés, risques d'arnaques… Toutes les réponses à vos questions sur le piratage du fisc, laatst geraadpleegd op 28 augustus 2026 langs https://www.lefigaro.fr/secteur/high-tech/donnees-volees-contribuables-concernes-risques-d-arnaques-toutes-les-reponses-a-vos-questions-sur-le-piratage-du-fisc-20260819.

> *Een voorbeeld van gegevens waarvoor een licentie werd afgesloten, is ORBIS (corporate data). Het gebruik daarvan is contractueel vastgelegd en gelimiteerd tot een aantal gebruikers. Er zal bijgevolg nooit een geautomatiseerd proces kunnen volgen, aangezien dit buiten het contract ligt.*"

79. Het oogmerk van deze vraag bestond erin een overzicht te verkrijgen van de gegevensbronnen waaruit persoonsgegevens worden verwerkt, alsook van de formele wettelijke bepalingen die de toegang tot en de raadpleging van die gegevensbronnen regelen. Echter blijkt uit het antwoord niet welke concrete gegevensbronnen onder deze omschrijving vallen. **De loutere verwijzing** van de aanvrager **naar de gegevensbronnen die reeds beschikbaar zijn binnen de FOD Financiën**, geïllustreerd met enkele voorbeelden zoals het Belgisch Staatsblad en de Balanscentrale van de Nationale Bank van België, **volstaat niet**. Zoals ook verder besproken, vormt de verwijzing naar de gegevensbronnen die reeds beschikbaar zijn binnen de FOD Financiën geen voldoende afbakening van de betrokken gegevensbronnen, zie in dit verband eveneens advies 245/2022, rdnr. 96.

80. De verwijzing naar de "huidige toegangsrechten" binnen de FOD Financiën biedt evenmin een voldoende normatieve begrenzing. Zij verwijst naar een feitelijke en veranderlijke organisatorische toestand, waardoor de concrete omvang van de in artikel 4 van het Ontwerp bedoelde verwerkingsbevoegdheid afhankelijk wordt van de gegevensbronnen waartoe de FOD Financiën op een bepaald ogenblik toegang heeft, zie de bespreking bij rdnr. 192.

81. Voor zover de aanvrager verwijst naar contractuele beperkingen inzake gelicentieerde databanken, zoals ORBIS, merkt de Autoriteit op dat dergelijke contractuele voorwaarden enkel de gebruiksmodaliteiten van de betrokken gegevensbron regelen. Zij dragen niet bij tot de wettelijke afbakening van de gegevensbronnen en persoonsgegevens die in het kader van de administratieve signaalanalyse kunnen worden verwerkt. Aldus kunnen de contractuele modaliteiten verschillen naargelang de betrokken overeenkomst, waardoor niet kan worden uitgesloten dat andere overeenkomsten een dergelijk geautomatiseerd proces wel toelaten, zie in dit verband de bespreking bij rdnr. 192.

82. Op vraag naar de wijze waarop afgebakend wordt welke persoonsgegevens uit deze gegevensbronnen in het kader van de administratieve signaalanalyse mogen worden verwerkt, gaf de aanvrager aan:

> "*De afbakening van de persoonsgegevens die in het kader van de administratieve signaalanalyse mogen worden verwerkt, gebeurt niet op algemene of ongerichte wijze, maar per concrete verwerking aan de hand van een voorafgaande noodzakelijkheid- en proportionaliteitstoets.*
>
> *In de eerste plaats wordt de verwerking materieel beperkt door het doel van de administratieve signaalanalyse: de detectie en oriënterende beoordeling van feiten die ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen kunnen uitmaken. Gegevens die geen aantoonbaar verband houden met die afgebakende opdracht mogen niet worden opgenomen in de analyse.*
>
> *In de tweede plaats is de verwerking beperkt tot gegevens waarover de FOD Financiën reeds beschikt of waartoe zij rechtmatig toegang heeft, met name het fiscale patrimonium zijnde, het datawarehouse, eventueel aangevuld met*

> *publiek toegankelijke gegevens of gegevens waarvoor een geldige licentie bestaat. De administratieve signaalanalyse houdt geen verplichting voor belastingplichtigen, derden of andere overheden in om bijkomende gegevens te verstrekken.*
>
> *In de derde plaats wordt de concrete gegevensselectie vooraf gedocumenteerd in een DAM-fiche indien de administratieve signaalanalyse een projectmatige aanpak vereist. Die fiche vermeldt minstens het doel en de draagwijdte van de verwerking, de betrokken gegevenscategorieën, de gebruikte gegevensbronnen, de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de gegevens, de bewaartermijnen, de toegangsbeperkingen en de menselijke tussenkomst bij de interpretatie en aanwending van de resultaten.*
>
> *De DAM-fiche wordt onderworpen aan een formele en inhoudelijke controle door de bevoegde privacy-, IAM- en DPO-processen. Pas na validatie worden de noodzakelijke toegangen technisch toegekend via een rechtenmatrix, op individuele en persoonlijke basis, en uitsluitend voor de gegevens die overeenstemmen met de goedgekeurde DAM-fiche.*
>
> *Ten slotte wordt de correcte naleving bewaakt door menselijke beoordeling, documentatie, logging en audittrail. Analytische resultaten hebben geen autonome rechtsgevolgen en mogen enkel na menselijke verificatie en kwaliteitscontrole worden gebruikt voor verdere dossieropbouw of, in voorkomend geval, voor het opstellen van een proces-verbaal.*
>
> *Publieke gegevensbronnen en bronnen waarvoor een licentie bestaat, worden voornamelijk manueel aangewend om signalen door middel van menselijke tussenkomst te ontkrachten of te bekrachtigen.*"

83. De Autoriteit vermoedt dat de eerste alinea de centrale stelling is, namelijk dat de afbakening van de persoonsgegevens niet vooraf normatief bepaald wordt, maar per concrete verwerking plaatsvindt aan de hand van een noodzakelijkheid- en proportionaliteitstoets. De daaropvolgende alinea's bevatten de argumenten waarmee de aanvrager deze benadering tracht te onderbouwen.

84. Terzake beaamt de Autoriteit dat de verwerking materieel beperkt wordt door het doeleinde. Doch zoals uiteengezet in rdnrs. 30-44 is de afbakening van het begrip "ernstige fiscale fraude" onvoldoende duidelijk. Bijgevolg kan de verwijzing naar dit doeleinde niet op zichzelf dienen als afdoende criterium om te bepalen welke persoonsgegevens in het kader van de administratieve signaalanalyse mogen worden verwerkt.

85. Bovendien is ook het gebruik van de term "aantoonbaar" voor discussie vatbaar. Er wordt gesteld dat "*[g]egevens die geen aantoonbaar verband houden met die [...] opdracht mogen niet worden opgenomen in de analyse*." Daaruit volgt *a contrario* uit dat persoonsgegevens die volgens de DFO wel een aantoonbaar verband houden, in beginsel kunnen worden verwerkt. Een dergelijk criterium biedt evenwel weinig objectieve begrenzing en waardoor een ruime beoordelingsmarge ontstaat bij de selectie van de persoonsgegevens die voor verwerking in aanmerking komen. Dit dreigt ertoe te leiden dat persoonsgegevens eerst worden verwerkt om vervolgens pas tijdens de analyse te beoordelen of zij daadwerkelijk relevant blijken, hetgeen moeilijk verenigbaar lijkt met het beginsel van gegevensminimalisatie uit artikel 5(1)(c) AVG. Een dergelijke benadering verhoogt bovendien het risico op een ongerichte of exploratieve gegevensverwerking ("fishing expedition").

86. De Autoriteit neemt ook akte van het feit dat de verwerking beperkt is tot de gegevens "*waarover de FOD Financiën reeds beschikt of waartoe zij rechtmatig toegang heeft*", dit neemt echter niet weg zoals ook eerder aangegeven dat er geen duidelijk beeld is over wat hier allemaal onder bestreken wordt.

87. Wat de argumenten met betrekking tot de DAM-fiches betreft, merkt de Autoriteit op dat de Memorie van Toelichting deze voorstelt als het centrale document waarin de voorgenomen verwerking administratief wordt vastgelegd en verantwoord. Volgens de Memorie van Toelichting bevat de DAM-fiche onder meer de concrete finaliteit van de verwerking, de wettelijke basis, de aard en reikwijdte van de beoogde analyses, de gebruikte verwerkingsmethoden, de risico-indicatoren, de categorieën van persoonsgegevens, de bewaartermijnen en de toegangsrechten. Bovendien wordt uitdrukkelijk gesteld dat zonder een vooraf opgestelde en gevalideerde DAM-fiche geen administratieve signaalanalyse met geavanceerde verwerkingsmethoden kan plaatsvinden. Hoewel dergelijke DAM-fiches kunnen bijdragen tot een zorgvuldige voorbereiding en uitvoering van een verwerking, **rijst de vraag of zij, gelet op de essentiële elementen die daarin worden vastgelegd, niet een functie vervullen die volgens het legaliteitsbeginsel door de formele wet zelf dient te worden vervuld**. Interne administratieve documenten kunnen immers niet in de plaats treden van een voldoende duidelijke en voorzienbare wettelijke afbakening van de essentiële kenmerken van de verwerking, zie in dezelfde lijn advies 118/2025, rdnr. 44.

88. Deze redenering wordt bovendien geschraagd in diverse arresten van het Hof van Justitie waar geoordeeld werd dat *[o]m aan het evenredigheidsvereiste te voldoen, […] een regeling duidelijke en nauwkeurige regels [dient] te bevatten over de reikwijdte en de toepassing van de betrokken maatregel, zodat degenen van wie de persoonsgegevens aan de orde zijn, over voldoende waarborgen beschikken dat die gegevens doeltreffend worden beschermd tegen het risico van misbruik. Die regeling moet wettelijk verbindend zijn naar intern recht en in het bijzonder aangeven in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden een maatregel die voorziet in de verwerking van dergelijke gegevens kan worden genomen, en aldus waarborgen dat de inmenging tot het strikt noodzakelijke wordt beperkt. De noodzaak om over dergelijke waarborgen te beschikken is des te groter wanneer de persoonsgegevens op geautomatiseerde wijze worden verwerkt, met name wanneer er een aanzienlijk risico bestaat dat deze gegevens op onrechtmatige wijze zullen worden geraadpleegd."*[25] In het licht van deze rechtspraak rijst de vraag of een DAM-fiche, als intern administratief document, de door het Hof vereiste wettelijk verbindende regeling kan aanvullen waar de formele wet zelf de essentiële kenmerken van de verwerking onvoldoende afbakent. Indien essentiële elementen van de verwerking, zoals de concrete finaliteit, de categorieën van persoonsgegevens, de gebruikte verwerkingsmethoden of de bewaartermijnen, in hoofdzaak in een

[25] HvJ 6 oktober 2020, nrs. C-511/18, C-512/18 en C-520/18, *La Quadruature du Net*, ECLI:EU:C:2020:791, 132; Zie in die zin arresten van 8 april 2014, *Digital Rights Ireland e.a.*, C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238, punten 54 en 55, en 21 december 2016, *Tele2*, C-203/15 en C-698/15, EU:C:2016:970, punt 117; advies 1/15 *(PNR-Overeenkomst EU-Canada)* van 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punt 141.

DAM-fiche worden geconcretiseerd**, lijkt dit moeilijk verenigbaar met de vereisten inzake duidelijkheid, voorzienbaarheid en wettelijke afbakening die het Hof van Justitie afleidt uit de artikelen 7, 8 en 52, lid 1, van het Handvest**.

89. De Autoriteit merkt tevens op dat de verschillende toelichtingen van de aanvrager geen volledig coherent beeld geven van de plaats en de functie van de DAM-fiche binnen de administratieve signaalanalyse, zie *infra*. Zo wordt de DAM-fiche in de Memorie van Toelichting voorgesteld als een voorafgaand en constitutief document zonder hetwelk geen administratieve signaalanalyse kan plaatsvinden,[26] terwijl uit andere antwoorden blijkt dat fraudetypologieën eerst vastgesteld worden of nog dat parameters, filters, thresholds en analysemethoden tijdens of naar aanleiding van de analyse kunnen worden verfijnd of aangepast. Hierdoor is de chronologische verhouding tussen de vaststelling van de fraudetypologieën, de bepaling van de parameters, de opstelling en validatie van de DAM-fiche en de eventuele latere aanpassing daarvan onvoldoende duidelijk. Bijgevolg kan niet met zekerheid vastgesteld worden welke essentiële kenmerken van de verwerking reeds voor aanvang van de analyse definitief vastgelegd moeten zijn en welke nadien nog gewijzigd kunnen worden.

90. Daarnaast is er ook verwarring over het niveau waarop de DAM-fiche de verwerking afbakent, zie in dit verband ook rdnr 137. Zo kan er niet met zekerheid bepaald worden of één DAM-fiche betrekking heeft op een ruim omschreven project of een volledige categorie van verwerkingen, dan wel op een specifieke use case, een individueel dossier of een concreet analyseproces. Hierdoor blijft de Autoriteit in het ongewisse over op welk ogenblik de essentiële kenmerken van de verwerking definitief vastgesteld worden.

91. Wat het menselijke toezicht betreft en de documentatie, kan aangenomen worden dat deze weliswaar essentiële waarborgen vormen, maar geen vervanging kunnen vormen voor een voldoende duidelijke formele wettelijke afbakening van de toegelaten verwerking van persoonsgegevens, zie in dit verband rdnr. 157.

92. Tenslotte wat de publieke gegevensbronnen en bronnen waarvoor een licentie betreft, wordt verwezen naar de bespreking onder rdnrs. 79-81 en 123-134.

93. Verder werd de aanvrager verzocht te verduidelijken, voor zover persoonsgegevens afkomstig zijn uit gegevensbronnen die niet specifiek in fiscale wetgeving worden geregeld, op welke formele wettelijke basis de initiële verzameling en verwerking van deze persoonsgegevens, door de FOD Financiën, steunt. *In casu*, gaf de aanvrager aan:

[26] Memorie van Toelichting, 15.

> *"Het DFO-wetsontwerp creëert geen nieuwe toegangen tot gegevens, noch nieuwe methoden voor de verwerking ervan. De DFO steunt op de bestaande toegangen, gegevensbronnen en verwerkingsprocessen binnen de FOD Financiën, zoals uiteengezet in vraag 1 als diverse antwoorden.*
>
> *Gegevens uit het Rijksregister mogen worden gebruikt krachtens het Koninklijk Besluit van 27 september 1984 tot machtiging van bepaalde overheden van het Ministerie van Financiën om toegang te hebben tot het Rijksregister van de natuurlijke personen en het Koninklijk Besluit van 25 april 1986 tot machtiging van bepaalde overheden van het Ministerie van Financiën om het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen te gebruiken. Ministeriële besluiten preciseren de betrokken categorieën van ambtenaren.*
>
> *Andere gegevens (KSZ, FOD Economie, enz.) mogen worden gebruikt op basis van beraadslagingen van het Sectoraal Comité van de Federale Overheid, het Informatieveiligheidscomité of protocollen die zijn aangenomen ter uitvoering van artikel 20 van de wet van 30 juli 2018."*

94. Hoewel de aanvrager meent dat het Ontwerp geen nieuwe toegangen tot gegevens of nieuwe methoden voor de verwerking ervan worden gecreëerd, geldt echter dat deze beaming niet gegrond is, zie in dit verband rdnrs. 127, 189 en 212. Bovendien zelfs al zou dit gegrond zijn, doet dit geen afbreuk aan de noodzaak dat de verwerking van deze persoonsgegevens reeds elders op een voldoende duidelijke formele wettelijke grondslag gebaseerd moet zijn, zie in dit verband rdnrs. 64-69. Het is dan ook vanuit deze ratio dat de aanvrager verzocht werd te preciseren op welke andere formele wettelijke bepalingen de initiële verzameling en verwerking van persoonsgegevens uit niet-fiscale gegevensbronnen steunen.

95. Zodoende vormt de verwijzing naar het koninklijk besluit van 27 september 1984 en het koninklijk besluit van 25 april 1986, die de toegang tot en het gebruik van de gegevens uit het Rijksregister regelen, een eerste concretisering van de formele rechtsgrond waarop de verwerking van persoonsgegevens stoelt.

96. Voor de overige gegevensbronnen blijft het antwoord evenwel onvoldoende geconcretiseerd. De aanvrager verwijst in algemene bewoordingen naar gegevens afkomstig van onder meer de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid en de FOD Economie, alsook naar beraadslagingen van het Sectoraal Comité van de Federale Overheid, het Informatieveiligheidscomité en protocollen aangenomen ter uitvoering van artikel 20 van de wet van 30 juli 2018, zonder te preciseren welke andere gegevensbronnen precies bedoeld worden en op welke formele wettelijke bepalingen de initiële verzameling en verwerking van persoonsgegevens uit die onderscheiden gegevensbronnen geschraagd worden. **Er wordt in dit verband aan herinnerd dat een beraadslaging van het Informatieveiligheidscomité of een protocol inzake gegevensuitwisseling geenszins als substituut beschouwd kan worden van de vereiste wettelijke grondslag voor de betrokken verwerking of gegevensuitwisseling. Dergelijke instrumenten kunnen de concrete of technische modaliteiten van een gegevensuitwisseling die reeds op een toereikende wettelijke grondslag berust nader regelen, maar kunnen niet zelf een bevoegdheid tot verzameling, mededeling of verdere verwerking van persoonsgegevens creëren die niet**

vooraf bij formele wet is voorzien. Het is aan de aanvrager om voor iedere categorie van gegevensbronnen de toepasselijke wettelijke grondslag te identificeren waarop zowel de toegang tot of verkrijging van de betrokken gegevens als het verdere gebruik ervan in het kader van de administratieve signaalanalyse steunt.

IV.3.1.4 Afgeleide gegevens en metadata

97. Op vraag naar wat de situatie is voor afgeleide gegevens, m.n. of er ook afgeleide persoonsgegevens verwerkt worden zoals bijvoorbeeld inferenties, indicatoren, risicoscores of andere uit analyse voortvloeiende gegevens en wat de rechtsgrond en bewaartermijn hiervoor is, gaf de aanvrager aan:

> "*De persoonsgegevens die voortkomen uit de verwerkingen in het datawarehouse worden niet langer bewaard dan noodzakelijk voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt met een maximale bewaartermijn die één jaar na de verjaring van alle vorderingen die tot de bevoegdheid van de verwerkingsverantwoordelijke behoren en, in voorkomend geval, de definitieve beëindiging van de administratieve en rechterlijke procedures en rechtsmiddelen.*
>
> *Indien gebruik wordt gemaakt van een DAM-Fiche in de administratieve signaalanalyse zal deze ook steeds een bepaling bevatten hoe lang de bulk van de gegevens zal bewaard worden zonder dat dit langer mag zijn dan één jaar, behalve voor de resultaten die later gebruikt worden voor onderzoeken.*"

98. Uit het voorgaande leidt de Autoriteit impliciet af dat afgeleide persoonsgegevens worden verwerkt. Deze lijken voort te vloeien uit de verwerkingen die binnen het datawarehouse plaatsvinden. De aanvrager wordt verzocht dit te verhelderen.

99. Wat de bewaartermijn betreft, begrijpt de Autoriteit uit het antwoord van de aanvrager dat de afgeleide persoonsgegevens die voortkomen uit de verwerkingen in het datawarehouse bewaard worden tot één jaar na de verjaring van alle vorderingen die tot de bevoegdheid van de verwerkingsverantwoordelijke behoren en, in voorkomend geval, na de definitieve beëindiging van de administratieve en gerechtelijke procedures en rechtsmiddelen. In het kader van de DFO rijst evenwel de vraag hoe deze bewaartermijn concreet moet worden toegepast, nu het Ontwerp uitgaat van twee verwerkingsverantwoordelijken, namelijk de FOD Financiën en de Administrateurgeneraal van het AABBI, zie *infra*. Uit het antwoord blijkt niet of de bewaartermijn wordt bepaald aan de hand van de bevoegdheden van één van beide verwerkingsverantwoordelijken dan wel van beide gezamenlijk, zie de bespreking onder IV.5.

100. Daarnaast merkt de Autoriteit op dat de administratieve signaalanalyse een voorafgaande administratieve verwerkingsfase vormt en niet gelijkgesteld kan worden met een administratieve of gerechtelijke onderzoeksprocedure. Bijgevolg blijft onduidelijk welke bewaartermijn geldt voor persoonsgegevens die uitsluitend in het kader van deze signaalanalyse verwerkt worden en niet leiden tot een verder administratief of gerechtelijk onderzoek.

101. Ook de verwijzing naar een maximale bewaartermijn van één jaar biedt hier geen volledige duidelijkheid over, aangezien de aanvrager tegelijk aangeeft dat resultaten die later voor onderzoeken

worden gebruikt langer kunnen worden bewaard. Derhalve blijft onduidelijk volgens welke criteria deze resultaten geselecteerd worden en welke bewaartermijn vervolgens op deze gegevens van toepassing is.

102. Op vraag naar de toepassing voor de metadata werd verzocht te verduidelijken of dit eveneens deel uitmaakt van de te verwerken gegevens en welke categorieën van metadata verwerkt worden en wat de toepasselijke bewaartermijn zou zijn. De aanvrager stipuleerde hierop:

> *"Ja.*
>
> *Toegangs- en loggingmetadata, zoals gebruiker/agent, datum en tijdstip van toegang, geraadpleegde bron, uitgevoerde handeling, wijziging, export of doorgifte worden tijdelijk bewaard met het oog op een controle (op onrechtmatige raadpleging) achteraf."*

103. De Autoriteit stelt vast dat de door de aanvrager vermelde metadata hoofdzakelijk betrekking hebben op interne organisatorische en technische maatregelen, zoals toegangs- en logginggegevens met het oog op de controle van het gebruik van het systeem. Dergelijke metadata dienen, voor zover zij deel uitmaken van de verwerking, in het Ontwerp te worden opgenomen.

104. De Autoriteit verzoekt de aanvrager daarnaast te verduidelijken of eveneens metadata worden verwerkt die betrekking hebben op de betrokkenen zelf. Indien dit het geval is, dient te worden gepreciseerd om welke categorieën van metadata het gaat. Dergelijke metadata kunnen immers, afhankelijk van hun aard, bijdragen tot de contextualisering van persoonsgegevens, de vaststelling van hun herkomst, de koppeling van gegevens uit verschillende bronnen of de beoordeling van de betrouwbaarheid en actualiteit ervan. Tevens dient de formele wettelijke grondslag en de toepasselijke bewaartermijn gespecificeerd te worden.

IV.3.2 Fiscaal patrimonium

105. In de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat de administratieve signaalanalyse "*[…] uitsluitend op het fiscaal patrimonium [steunt], met andere woorden de gegevens waarover de FOD Financiën reeds beschikt via haar interne databanken, aangevuld met publiek toegankelijke bronnen en gegevens waarvoor een geldige licentie bestaat*."[27]

106. In het licht hiervan werd de aanvrager verzocht duiding te verschaffen over de afbakening van hetgeen exact begrepen wordt onder het begrip "fiscaal patrimonium." Hierop stipuleerde de aanvrager:

> *"Onder "fiscaal patrimonium" wordt verstaan: het geheel van gegevens, met inbegrip van persoonsgegevens, fiscale gegevens, financiële gegevens, identificatiegegevens en daarmee verband houdende administratieve gegevens, waarover de Federale Overheidsdienst Financiën rechtmatig beschikt of waartoe zij rechtmatig toegang heeft in het*

[27] Memorie van Toelichting, 8.

> *kader van haar wettelijke opdrachten, deze gegevens zijn onder andere opgenomen in interne bronsystemen, fiscale toepassingen, registers, databanken of het datawarehouse van de FOD Financiën.*
>
> *Voor de DFO betekent "fiscaal patrimonium" niet dat alle FOD Financiën-gegevens onbeperkt beschikbaar of herbruikbaar zijn. Het begrip duidt enkel op het geheel van bronnen waaruit, na voorafgaande noodzakelijkheids- en finaliteitstoets, een beperkte en doelgebonden selectie kan worden gemaakt voor de concrete wettelijke opdracht van de DFO."*

107. Indien de aanvrager benadrukt dat het begrip "fiscaal patrimonium" niet impliceert dat alle gegevens waarover de FOD Financiën beschikt onbeperkt beschikbaar of herbruikbaar zijn, dient deze beperking niettemin voldoende duidelijk uit het Ontwerp zelf te blijken en niet uitsluitend uit de toelichting van de aanvrager. De aanvrager wordt aldus verzocht dit in het Ontwerp op te nemen.

108. Een afzonderlijk aandachtspunt betreft het **evolutieve karakter** van de gegevens die onder "publiek toegankelijke bronnen" en "gegevens waarvoor een geldige licentie bestaat" kunnen vallen. De voorbeelden die de aanvrager thans vermeldt, zoals het Belgisch Staatsblad, de balanscentrale van de NBB en ORBIS, geven slechts de **huidige feitelijke situatie** weer. De gehanteerde begrippen sluiten op zichzelf niet uit dat daaronder ook andere online of commercieel beschikbare gegevens worden begrepen, zoals gegevens afkomstig van sociale media of gegevens betreffende locatie-, communicatie-, aankoop- of consumptiegedrag die door commerciële gegevensleverancier. In dit verband is tevens relevant dat uit het antwoord van de aanvrager op de uitdrukkelijke vraag naar het gebruik van commerciële gegevensleveranciers of databrokers niet ondubbelzinnig blijkt dat gegevens afkomstig van dergelijke actoren buiten het "fiscaal patrimonium" zouden vallen of daarvan in de toekomst geen deel zouden kunnen uitmaken, zie rdnr. 133. **Ook het gegeven dat bepaalde verwerkingsmogelijkheden thans contractueel zijn uitgesloten, biedt in dat opzicht geen structurele begrenzing**, aangezien dergelijke voorwaarden kunnen wijzigen of nieuwe licenties kunnen worden verworven, zie rdnrs. 77-79. De aanvrager dient derhalve te verduidelijken op **welke rechtsgrond het verkrijgen en verwerken van dergelijke externe gegevens gestoeld is**, alsook of en op welke wijze de aard van de gegevens die via dergelijke bronnen kunnen worden verkregen wettelijk begrensd wordt, in het bijzonder wanneer het gaat om gegevens waarvan de verwerking, afzonderlijk of in combinatie met fiscale gegevens, een bijzonder verregaand beeld van het gedrag of de levenssfeer van de betrokkene kan opleveren.

109. Het is in dit verband weinig geruststellend dat de aanvrager ontkennend antwoordt op de vraag naar het bestaan van geautomatiseerde gegevenskruisingen of bulkverwerkingen, terwijl enerzijds het Ontwerp en de Memorie van Toelichting aanwijzingen in een andere richting bevatten, zie rdnrs. 77 en 189 en zelfs uit de aanvullende toelichtingen ook tegenindicaties zijn, zie rdnrs. 60, 82 en 189-190. Bovendien blijkt zelfs uit de pers d**at het gebruik van publiek toegankelijke bronnen niet louter theoretisch is, blijkt bovendien uit publieke berichtgeving waarin wordt beschreven dat de Belgische fiscale administratie gegevens afkomstig van websites en sociale media**

aanwendt en deze met reeds beschikbare fiscale informatie kan vergelijken.[28] Dit onderschrijft het feit dat er een leemte is in het wettelijk kader waarbinnen dergelijke verwerkingen plaatsvinden. Het kan niet de bedoeling zijn dat op dit punt een grijze zone blijft bestaan waarin de grenzen van de aan de fiscale administratie toegestane gegevensverwerkingen onvoldoende voorzienbaar zijn. **In een democratische samenleving heiligt het doel niet alle middelen, aldus geldt dat** ook wanneer een legitiem doel van algemeen belang, zoals de bestrijding van "ernstige fiscale fraude", nagestreefd wordt, dienen de daartoe ingezette middelen in een democratische rechtsstaat op een voldoende voorzienbaar wettelijk kader te berusten en te beantwoorden aan de vereisten van noodzakelijkheid en evenredigheid. Tegen deze achtergrond is het van wezenlijk belang dat het Ontwerp, maar bij uitbreiding ook de basisnorm(en) waarop de FOD Financiën voor dergelijke verwerkingen steunt, voldoende duidelijk afgebakend wordt welke categorieën van publiek toegankelijke gegevens voor de administratieve signaalanalyse verwerkt kunnen worden en op welke wijze dergelijke gegevens verzameld, gecombineerd en verder verwerkt mogen worden.

110. Meer algemeen stelt de Autoriteit vast dat **zonder de aanvullende toelichting van de aanvrager onvoldoende inzicht bestaat in de concrete werking en draagwijdte van de administratieve signaalanalyse en in de wijze waarop menselijke en geautomatiseerde verwerkingen elkaar daarbij opvolgen en aanvullen.** De Memorie van Toelichting vermeldt weliswaar het bestaan van parameters, technologische of geavanceerde verwerkingsmethoden en menselijke tussenkomst, maar maakt onvoldoende duidelijk welke rol deze onderscheiden elementen concreet vervullen binnen het verwerkingsproces en op welke momenten menselijke beoordeling daadwerkelijk plaatsvindt.

111. Uit de aanvullende toelichting van de aanvrager blijkt dienaangaande een aanzienlijk meer gedetailleerde werkwijze. **Daaruit blijkt vooreerst dat de administratieve signaalanalyse wordt georganiseerd aan de hand van fraudetypologieën en concrete *use cases* of projecten, elementen waarvan het bestaan en de functie niet als zodanig uit de Memorie van Toelichting blijken. Per concrete *use case*, fraudetypologie of project worden de doelstelling en draagwijdte van de analyse afgebakend en worden parameters, indicatoren, filters, drempels of andere selectiecriteria vastgesteld, alsook de gegevens(bronnen) en analysemethoden die daarbij worden ingezet.** Vervolgens kunnen gegevens met behulp van technologische verwerkingsmethoden worden samengebracht, gekruist, gematcht of gefilterd op basis van deze vooraf bepaalde parameters. **De daaruit voortvloeiende output wordt vervolgens inhoudelijk door een DFO-agent beoordeeld**, waarbij onder meer de relevantie, datakwaliteit, context en mogelijke fout-positieven worden onderzocht en kernbevindingen

[28] Nieuwsblad, Hadwick, D., De fiscus pluist Facebook, Vinted en Airbnb uit met AI: "Zelfs voor de slimste belastingcontroleur is dit onbegonnen werk", 13 juni 2026, laatst geraadpleegd op 28 augustus 2026 langs https://www.nieuwsblad.be/binnenland/de-fiscus-pluist-facebook-vinted-en-airbnb-uit-met-ai-zelfs-voor-de-slimste-belastingcontroleur-is-dit-onbegonnen-werk/156142398.html.

desgevallend in de onderliggende bronsystemen worden geverifieerd. Uit de toelichting blijkt bovendien dat deze menselijke beoordeling aanleiding kan geven tot bijkomende verificatie, het buiten beschouwing laten van een signaal of **de verfijning of aanpassing van parameters, filters, drempels of selectiecriteria**, waarna verdere verwerking kan plaatsvinden. Pas na verdere menselijke beoordeling en, waar toepasselijk, interne kwaliteitscontrole kan een resultaat verder worden aangewend.

112. **Deze concrete wisselwerking tussen menselijke beoordeling en geautomatiseerde verwerking is essentieel om de werkelijke werking en draagwijdte van de administratieve signaalanalyse te kunnen begrijpen.** De Autoriteit verzoekt de aanvrager derhalve om in de Memorie van Toelichting een uiteenzetting op te nemen die **minstens eenzelfde mate van concretisering bevat als de aanvullende toelichting**, en waarin voor de verschillende fasen wordt verduidelijkt **welke handelingen door een DFO-agent worden verricht, welke handelingen vervolgens geautomatiseerd of technologisch worden uitgevoerd, welke output daaruit voortvloeit, op welke wijze die output door een DFO-agent wordt gecontroleerd en beoordeeld, en in welke gevallen die beoordeling aanleiding geeft tot aanpassing van de parameters, bijkomende verificatie, beëindiging van de analyse dan wel verdere behandeling van het signaal**.

113. Daarbij dient tevens de functie van de **fraudetypologieën, concrete *use cases* of projecten en de DAM-fiche** binnen deze werkwijze nader te worden toegelicht, evenals hun onderlinge verhouding. In het bijzonder dient voldoende inzicht te worden geboden in **wat onder een fraudetypologie wordt verstaan, hoe een dergelijke typologie tot stand komt, op grond van welke kenmerken of patronen zij wordt afgebakend en hoe zij vervolgens wordt vertaald naar een concrete *use case* of project en de daarbij gehanteerde parameters, indicatoren, filters of drempels**. Dit vereist niet dat in de Memorie van Toelichting een exhaustieve opsomming van alle mogelijke fraudetypologieën of bijbehorende indicatoren wordt opgenomen. **Wel dienen voldoende concrete, desgevallend hypothetische voorbeelden te worden gegeven die inzichtelijk maken hoe een fraudetypologie in de praktijk wordt opgebouwd en geoperationaliseerd.** Zo kan bijvoorbeeld worden toegelicht hoe, voor een bepaalde sector en een bepaalde vorm van fraude die als ernstige fiscale fraude kan worden aangemerkt, een combinatie van relevante patronen — zoals de recente oprichting van een onderneming, bepaalde financiële stromen of regelmatige overboekingen naar een specifieke buitenlandse rekening — aanleiding kan geven tot het hanteren van bepaalde parameters of indicatoren. **Dergelijke voorbeelden zouden toelaten de logica en draagwijdte van de verwerking te begrijpen, zonder dat de concrete fraudedetectiemethodologie exhaustief openbaar hoeft te worden gemaakt.**

IV.3.2.1 Hergebruik gegevens uit strafdossier dat "ernstige fiscale fraude" uitmaken

114. Uit de rechtspraak van het Hof van Cassatie blijkt dat gegevens die met uitdrukkelijke toestemming van de procureur-generaal uit een strafdossier werden verkregen, door de fiscale administratie kunnen worden aangewend ten aanzien van andere belastingplichtigen dan degene tegen wie het strafdossier oorspronkelijk werd geopend, met het oog op het opsporen van krachtens de belastingwetten verschuldigde sommen.[29] Bijgevolg werd verzocht te verduidelijken of de gegevens die een DFO agent verkrijgt in zijn hoedanigheid van officier van de gerechtelijke politie en die, overeenkomstig artikel 11 en met toestemming van de bevoegde magistraat, aan andere ambtenaren van de FOD Financiën worden meegedeeld, vanaf dat ogenblik deel uitmaken van het fiscaal patrimonium. De aanvrager stipuleerde in dit verband:

> *"Ja, maar enkel in een beperkte en functionele betekenis. Gegevens die een DFO-agent verkrijgt als officier van gerechtelijke politie en die met toestemming van de bevoegde magistraat overeenkomstig artikel 11 aan andere FOD Financiën-ambtenaren worden meegedeeld, kunnen vanaf die rechtmatige mededeling worden beschouwd als gegevens waarover de FOD Financiën rechtmatig beschikt of waartoe zij rechtmatig toegang heeft binnen haar wettelijke opdrachten. In die zin vallen zij onder de voorgestelde definitie van "fiscaal patrimonium".*
>
> *Maar: zij worden daardoor niet vrij herbruikbaar binnen het algemene fiscale patrimonium, het datawarehouse of de administratieve signaalanalyse door de AABBI. Zij blijven onderworpen aan hun strafrechtelijke herkomst, het geheim van het onderzoek, de toestemming en voorwaarden van de magistraat, en de beginselen van doelbinding, noodzakelijkheid, proportionaliteit en minimale gegevensverwerking. Artikel 11 creëert dus geen algemene "regularisatie" of "absorptie" van strafrechtelijke onderzoeksgegevens in alle FOD-systemen.*
>
> *Artikel 11 van het voorontwerp bepaalt uitdrukkelijk dat de DFO-agent gegevens uit een strafrechtelijk onderzoek slechts mag delen met andere ambtenaren van de FOD Financiën met toestemming van de bevoegde magistraat van het Openbaar Ministerie en alleen voor zover dit noodzakelijk is voor de uitoefening van hun respectieve wettelijke opdrachten. Die bepaling verwijst naar artikel 21bis, § 1, derde lid, Wetboek van Strafvordering en artikel 1380, tweede lid, Gerechtelijk Wetboek.*
>
> *De voorgestelde definitie van "fiscaal patrimonium" omvat gegevens waarover de FOD Financiën rechtmatig beschikt of waartoe zij rechtmatig toegang heeft in het kader van haar wettelijke opdrachten. Indien de gegevens dus via artikel 11 rechtmatig worden meegedeeld aan bevoegde FOD-ambtenaren, is voldaan aan het element "rechtmatig beschikken/toegang hebben".*
>
> *Hergebruik is niet automatisch mogelijk. Het kan enkel indien de betrokken dienst over een eigen wettelijke opdracht en rechtsgrond beschikt, het verdere gebruik verenigbaar is met de oorspronkelijke finaliteit of op een afzonderlijke wettelijke basis steunt, enkel noodzakelijke gegevens worden gedeeld, en de toepasselijke bronbeperkingen, beroepsgeheimen, DAM-fichevoorwaarden en loggingvereisten worden nageleefd. Gegevens die voortkomen uit een strafrechtelijk onderzoek kunnen slechts worden gedeeld binnen de grenzen van art. 11 van het ontwerp, art. 21bis, §1, derde lid Sv. en art. 1380, tweede lid Ger.W., met toestemming van de bevoegde magistraat.*

[29] Hof van Cassatie, 30 december 1991, F.1980.N, ECLI:BE:CASS:1993:ARR.19931008.15; SERMSRI C., *De correcte gegevensuitwisseling tussen de fiscus en het parket: een fait accompli of een werk in uitvoering?,* Intersentia, 2023, 20.

> *De gegevens kunnen daarentegen niet zonder bijkomende wettelijke basis worden aangewend voor algemene administratieve signaalanalyse, datamining, risicoprofilering. Een dergelijk gebruik zou een andere finaliteit vormen dan de doelgebonden mededeling onder artikel 11 en vereist een afzonderlijke wettelijke grondslag."*

115. De Autoriteit neemt akte van de verduidelijking dat gegevens die overeenkomstig artikel 11 rechtmatig aan andere ambtenaren van de FOD Financiën worden meegedeeld, in een beperkte en functionele betekenis deel kunnen uitmaken van het fiscaal patrimonium.

116. Uit het antwoord blijkt desalniettemin dat het enkele feit dat de FOD Financiën rechtmatig over deze gegevens beschikt, niet volstaat om deze vrij te kunnen hergebruiken. Het verdere gebruik blijft immers afhankelijk van diverse bijkomende voorwaarden, waaronder de toestemming van de bevoegde magistraat, de strafrechtelijke herkomst van de gegevens, de oorspronkelijke finaliteit van de mededeling en de toepasselijke wettelijke beperkingen. De Autoriteit herinnert er in dit verband aan dat, voor zover een verdere verwerking op een lidstatelijke wettelijke bepaling steunt, deze bepaling zelf de doeleinden en voorwaarden van die verdere verwerking voldoende duidelijk moet vastleggen. De verenigbaarheidstoets van artikel 6(4) AVG is in dat geval niet het toepasselijke beoordelingskader.

117. Dit illustreert dat **de voorgestelde definitie van "fiscaal patrimonium" op zichzelf onvoldoende weergeeft welke gegevens daadwerkelijk voor welke doeleinden binnen de FOD Financiën mogen worden verwerkt**. Indien het de bedoeling is dat bepaalde categorieën van gegevens slechts onder specifieke voorwaarden verwerkt of hergebruikt kunnen worden, dient deze beperking voldoende duidelijk uit het Ontwerp zelf te blijken.

IV.3.2.2 Hergebruik gegevens die geen ernstige fiscale fraude uitmaken

118. In artikel 3, lid 3, van de wet van 3 augustus 2012, wordt aangegeven dat de gegevens die in het kader van de opdrachten verzameld zijn geweest, naderhand in het kader van een andere opdracht verwerkt kunnen worden, zie in dit verband de bespreking bij rdnrs. 64-69. Daarnaast wordt in artikel 87 van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980 aangegeven dat het AABBI dezelfde bevoegdheden hebben dan de algemene fiscale administraties van de FOD. In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat het DFO opgericht wordt binnen de AABBI.[30] Daarnaast blijkt dat het DFO instaat voor "*detectie en vaststelling van feiten die een misdrijf van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen kunnen uitmaken*" in de fase van administratieve signaalanalyse.

119. Gelet op het voorgaande werd de aanvrager verzocht te specificeren of de persoonsgegevens en vaststellingen die tijdens de administratieve signaalanalyse worden verkregen, maar die geen "ernstige fiscale fraude" en het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen betreffen, desondanks door andere diensten van de FOD Financiën kunnen worden hergebruikt in het kader van hun eigen wettelijke

[30] Memorie van Toelichting, 2.

opdrachten, bijvoorbeeld met het oog op de heffing en invordering van belastingen, fiscale controles of de vaststelling van andere fiscale inbreuken. Indien dit het geval is, op welke rechtsgrond en binnen welke grenzen is dergelijk hergebruik mogelijk. De aanvrager stipuleerde in dit verband:

> *"Dit is mogelijk, zoals in de vraag zelf aangegeven op o.a. die rechtsgronden als in de limieten van de wettelijke/ fiscale regelgeving, bovenstaande antwoorden zijn in deze ook relevant. Als voorbeeld kan verwezen worden naar art. 335 WIB92."*

120. Niettegenstaande de bemerkingen bij rdnrs. 10-19, betreffende de vereiste van "noodzakelijkheid" van een maatregel, gelet op het feit dat er reeds een andere entiteit opgedragen wordt met dezelfde opdrachten en taken, kan gesteld worden dat de noodzaak om "ernstige fiscale fraude" te detecteren en te bestrijden, een legitiem doeleinde vormt. De Autoriteit merkt echter op dat uit de verschillende toelichtingen een spanningsveld naar voren komt in de wijze waarop de administratieve signaalanalyse is opgebouwd. **Enerzijds** wordt benadrukt dat de verwerking **uitsluitend gericht is op de detectie van "ernstige fiscale fraude,"** al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende witwasmisdrijf. Zoals meermaals uiteengezet, roept deze materiële afbakening vragen op, gelet op de onduidelijke invulling van het begrip "ernstige fiscale fraude." **Anderzijds** blijkt uit de toelichtingen dat de **informatie** die in het kader van deze analyses wordt verkregen, niet noodzakelijk beperkt blijft tot de vaststelling van dergelijke feiten, maar **eveneens voor andere fiscale opdrachten kan worden aangewend**. Hierdoor ontstaat de indruk dat een verregaande analyse van persoonsgegevens met verregaande technologische systemen gelegitimeerd wordt vanuit het doel van de bestrijding van "ernstige fiscale fraude," terwijl de resultaten ervan een ruimere aanwending kunnen kennen. Dit roept vragen op met betrekking tot de doelbinding van de verwerking en de afbakening van het materiële toepassingsgebied, zie in dit verband advies 01/2007, rdnr. 34.

121. Bovendien brengt ook de Memorie van Toelichting geen soelaas. Zo wordt bij de toelichting van de potentiële aanwijzingen van "ernstige fiscale fraude" louter aangegeven dat "*enkel dossiers met crimineel karakter in aanmerking komen voor eventuele strafrechtelijke vervolging, waardoor de modale belastingplichtige geen rechtsgevolgen zal ondervinden*."[31] Hetgeen een volstrekt incorrecte invulling is van het begrip 'rechtsgevolg'. Zo kan een fiscale rechtszetting of een administratieve boete ook beschouwd worden als een rechtsgevolg. Aldus is het niet uitgesloten dat de 'modale belastingplichtige' alsnog potentieel structureel rechtsgevolgen kan ondervinden, gelet op het feit dat informatie dat geen "ernstige fiscale fraude" uitmaakt aan andere diensten doorgegeven zou kunnen worden. Het feit dat er volgens de Memorie van Toelichting zogenaamd een bijkomende juridische filter zou bestaan wegens het voortvloeiend misdrijf van witwassen, doet hier geen afbreuk aan. Enerzijds is de procedure zo ingesteld dat de gegevens gedeeld kunnen worden en anderzijds geeft de formulering uitdrukkelijk aan "of *het voortvloeiende misdrijf van witwassen*", i.e., een alternatieve formulering tussen het ene en het andere. Bijgevolg kan niet zonder meer gesteld worden dat

[31] Memorie van Toelichting, 12.

"*disproportioneel optreden uitgesloten is*", omdat potentieel wel disproportionele verwerkingen kunnen plaatsvinden.

122. Om deze dubbelzinnigheid te verhelpen, is de Autoriteit van oordeel dat vooreerst een duidelijk overzicht dient te worden verschaft van de formele wettelijke grondslagen die de verwerking van persoonsgegevens en de raadpleging van de verschillende gegevensbronnen schragen. **Daarnaast acht de Autoriteit het voor het onderhavige Ontwerp essentieel dat voldoende transparantie geboden wordt omtrent de wijze waarop de resultaten van de administratieve signaalanalyse verder aangewend kunnen worden.** Los van het feit dat dergelijke verwerking niet in lijn zou zijn met de opgenomen doeleinden, geldt dat indien de bedoeling bestaat dat ook persoonsgegevens of vaststellingen die geen "ernstige fiscale fraude" betreffen, **nadien voor andere wettelijke opdrachten van de FOD Financiën gebruikt kunnen worden, dit uitdrukkelijk en specifiek voor elk beoogde hergebruik, uit het Ontwerp** en uit de toepasselijke wettelijke regeling **moet** blijken. De Autoriteit herinnert er in dit verband aan dat een dergelijk hergebruik van persoonsgegevens eveneens een voldoende duidelijke wettelijke grondslag en afbakening vereist**, omdat het een ander doeleinde betreft**. Dit is niet alleen van belang voor de naleving van het beginsel van doelbinding, maar ook voor de voorzienbaarheid en de rechtmatigheid van de verwerking.

IV.3.2.3 Publiek toegankelijke bronnen en gegevens onder licentie

123. In de mate dat er in de Memorie van Toelichting vermelding gemaakt wordt van publiek toegankelijke bronnen en gegevens onder licentie waarover de FOD Financiën beschikt, werd de aanvrager verzocht een concreet voorbeeld te verstrekken van de wijze waarop in het verleden "ernstige fiscale fraude" werd gedetecteerd aan de hand van dergelijke publiek toegankelijke bronnen of gelicentieerde gegevens:

> "*Een concreet voorbeeld is de balanscentrale van de NBB. Indien de balans systematisch niet wordt neergelegd of niet overeenstemt met andere gegevens zoals de Btw-aangiften, kan dit een fraudesignaal vormen.*
>
> *In België heeft de BBI deze informatie niet als zelfstandig bewijs van fraude beschouwd, maar als signaalbron. Publieke bronnen en gegevens waarvoor een geldige licentie bestaat, worden in belangrijke mate gebruikt om vals-positieve resultaten te elimineren en de resultaten door menselijke tussenkomst te verifiëren.*"

124. De Autoriteit merkt op dat de aanvrager geen concreet voorbeeld verstrekt van een geval waarin "**ernstige fiscale fraude**" daadwerkelijk werd gedetecteerd aan de hand van een publiek toegankelijke gegevensbron of een gelicentieerde databank. Het antwoord beperkt zich tot een hypothetisch voorbeeld waarbij gegevens uit de Balanscentrale worden vergeleken met interne btw-gegevens om een mogelijk risicosignaal vast te stellen. Hieruit blijkt bovendien dat het signaal niet uitsluitend voortvloeit uit de publieke gegevensbron zelf, maar uit de combinatie ervan met interne fiscale gegevens. Uit de toelichting volgt echter niet op welke wijze deze vergelijking plaatsvindt en of

deze manueel dan wel (semi-)geautomatiseerd gebeurt. Dit roept des te meer vragen op nu de aanvrager elders uitdrukkelijk stelt dat publiek toegankelijke en gelicentieerde bronnen niet als autonome bulkbron voor permanente screening worden gebruikt en hoofdzakelijk manueel worden aangewend ter verificatie, verrijking of uitsluiting van fout-positieven, zie rdnrs. 78, 82 en 126. Terzake wordt verwezen naar de bemerkingen in rdnrs. 70-77, betreffende de leemte omtrent de concrete inhoudelijke omkadering van de datawarehouse, de vereiste om af te zien van terminologie dat de indruk wekt dat geen automatisering voorhanden is, en het gebruik van publieke bronnen en gegevensbronnen onder licentie.

125. Voorgaande in acht genomen kan niet beslist gesteld worden dat het gebruik van publiek toegankelijke bronnen en gelicentieerde gegevens beperkt blijft tot de verificatie of (manuele) verrijking van reeds verkregen analyseresultaten en de uitsluiting van fout-positieven. Het door de aanvrager aangehaalde voorbeeld toont namelijk aan dat dergelijke gegevens betrokken kunnen worden bij het genereren van risicosignalen. Aldus ziet het er naar uit dat de precieze functie die deze gegevensbronnen binnen het analyseproces kunnen vervullen, onvoldoende afgebakend is.

126. In de mate dat deze **publiek toegankelijke bronnen en de gegevens onder licentie vermoedelijk onder het fiscaal patrimonium ressorteren**[32] in het kader van de DFO, vervolgens ook gebruikt kunnen worden, verzocht de Autoriteit de aanvrager te verduidelijken of er een formele wettelijke basis waarin wordt omschreven welke bronnen of gegevens worden begrepen onder "publiek toegankelijke bronnen" en "gegevens waarvoor een geldige licentie bestaat." In dit verband lichtte de aanvrager toe:

> *"De DFO creëert geen nieuwe wijze van gegevensverwerking en valt terug op de reeds bestaande processen van de FOD Financiën. Zie vraag 1*
>
> *Publiek toegankelijke of gelicentieerde bronnen worden niet gebruikt als autonome bulkbron voor permanente screening. Zij worden enkel gebruikt wanneer zij per concrete analyse aantoonbaar noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld voor verificatie, verrijking of uitsluiting van fout-positieven, en voor zover de bron, licentievoorwaarden en gegevenskwaliteit vooraf zijn beoordeeld.*
>
> *De afbakening gebeurt per concrete verwerking via de DAM-fiche en de bestaande governance inzake gegevensbescherming. Daarbij worden het doel van de verwerking, de betrokken gegevenscategorieën, de gebruikte bronnen, de noodzakelijkheid en proportionaliteit, de toegangsrechten, de bewaartermijnen, de menselijke beoordeling en de technische en organisatorische waarborgen vooraf gedocumenteerd en gevalideerd.*
>
> *"Publiek toegankelijke bronnen" worden in dat kader begrepen als bronnen die zonder onderzoeksbevoegdheid of medewerkingsplicht kunnen worden geraadpleegd en vrij toegankelijk zijn op het wereldwijde web voor elke belastingplichtige, mits het gebruik ervan noodzakelijk en proportioneel is voor de detectie of vaststelling van ernstige fiscale fraude of daarmee samenhangend witwassen.*

[32] Zie in dit verband de Memorie van Toelichting, 10: "*Tijdens de signaalanalyse gebruikt de DFO uitsluitend het fiscaal patrimonium, met andere woorden de gegevens waarover de FOD Financiën reeds beschikt of toegang tot heeft*" en de gelijkaardige formulering van de aanvrager "*rechtmatig toegang toe heeft*".

> *"Gegevens waarvoor een geldige licentie bestaat" betreffen gegevens uit databanken of platformen waartoe de FOD Financiën rechtmatig toegang heeft op basis van een licentie of toegangsrecht. Ook voor deze bronnen geldt dat de licentie op zich niet volstaat: het concrete gebruik moet steeds passen binnen de wettelijke opdracht, de doelbinding, de gegevensminimalisatie en de vooraf gevalideerde DAM-fiche."*

127. Zoals reeds aangegeven, begrijpt de Autoriteit dat het DFO zich zal baseren op bestaande gegevensbronnen waarover de FOD Financiën reeds rechtmatig beschikt of waartoe zij rechtmatig toegang heeft. **Dit neemt echter niet weg dat het Ontwerp voorziet in nieuwe verwerkingen van deze persoonsgegevens.** Deze verwerkingen dienen bijgevolg te steunen op een voldoende duidelijke formele wettelijke grondslag. Om die reden is het **van belang dat het bestaande wettelijke kader waarop deze verwerkingen steunen op voldoende concrete wijze wordt geïdentificeerd**. Hoewel de aanvrager een functionele omschrijving geeft van de publiek toegankelijke en gelicentieerde bronnen die in het kader van de administratieve signaalanalyse kunnen worden gebruikt, verwijst hij niet naar een formele wettelijke bepaling waarin deze verwerkingsmogelijkheid of de betrokken categorieën van gegevensbronnen worden omschreven. De loutere verwijzing naar de afbakening van de verwerking aan de hand van een DAM-fiche en de bestaande governance inzake gegevensbescherming kan deze vereiste niet vervangen, zie rdnrs 87-89.

128. *In casu*, blijft de Autoriteit in het ongewisse over de wijze waarop de verwerking van publiek toegankelijke of gelicentieerde bronnen in de praktijk vorm krijgt wanneer gesteld wordt dat zij enkel gebruikt worden indien zij voor een concrete analyse aantoonbaar noodzakelijk zijn. **In eerste instantie** rijst opnieuw de vraag aan de hand van welke objectieve criteria deze aantoonbare noodzakelijkheid wordt beoordeeld, zie *supra*. **In tweede instantie** is onduidelijk of dit impliceert dat in het kader van een concrete analyse gerichte opzoekingen worden verricht met betrekking tot een betrokkene.

129. Meer bepaald blijkt niet of persoonsgegevens uit publiek toegankelijke of gelicentieerde bronnen louter aangewend worden ter verificatie van een reeds vastgesteld signaal, dan wel ook als signaalbron kunnen fungeren en aldus bijdragen aan het ontstaan van een risicosignaal, zie rdnrs. 123 en 125. Hetgeen overigens vragen opwekt t.a.v. de werking van dergelijk systeem, als deze gegevens niet gebruikt worden als autonome bulkbron voor permanente screening.

130. Daarnaast blijft het onduidelijk wat concreet onder het begrip "verrijking" moet worden verstaan. In het bijzonder, of dergelijke gegevens slechts ad hoc en tijdelijk worden geraadpleegd of daadwerkelijk aan de verwerkte gegevens toegevoegd worden en bijgevolg deel uitmaken van de verzameling van gegevens van *het project, de use case of de fraudetypologie*[33] die de administratieve signaalanalyse

[33] Bij gebrek aan duidelijkheid over de afbakening van de administratieve signaalanalyse, wordt verwezen naar de door de aanvrager verschafte termen.

uitmaakt, bijvoorbeeld door opname in het datawarehouse of enige andere vorm van verdere verwerking.

131. De aanvrager werd tevens verzocht toe te lichten op welke wijze wordt nagegaan dat persoonsgegevens afkomstig uit publiek toegankelijke bronnen of uit gegevens waarvoor een geldige licentie bestaat, rechtmatig worden verzameld en verwerkt, alsook welke waarborgen worden voorzien om deze rechtmatigheid te verzekeren. Hierop antwoordde de aanvrager als volgt:

> *"Zie het antwoord op de vorige vraag. De wettelijke opdracht van de DFO, de toepasselijke gegevensbeschermingsregels, de DAM-fiche, menselijke tussenkomst en de interne controleprocessen waarborgen gezamenlijk dat de verwerking beperkt blijft tot hetgeen noodzakelijk is voor het nagestreefde doel."*

132. De Autoriteit verwijst naar eerder geleverde bemerkingen.

133. Daarnaast werd verzocht te verduidelijken of voor de verzameling van persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen gebruik gemaakt wordt van commerciële gegevensleveranciers of databrokers en indien dit het geval is, elke categorieën van leveranciers worden ingeschakeld, welke categorieën van persoonsgegevens worden via hen verkregen en op basis van welke rechtsgrond worden deze gegevens verder verwerkt in het kader van de administratieve signaalanalyse. Terzake gaf de aanvrager aan:

> *"De DFO gebruikt geen andere gegevens dan deze die zich in het fiscaal patrimonium bevinden."*

134. Bij gebreke aan een duidelijke afbakening van de gegevensbronnen die deel uitmaken van het fiscaal patrimonium, **kan niet worden uitgesloten dat ook persoonsgegevens afkomstig van commerciële gegevensleveranciers of databrokers worden verwerkt**. Het antwoord van de aanvrager biedt hier tevens **geen uitsluitsel over. Gelet op de werking van dergelijke commerciële** gegevensleveranciers en de bijzondere aandachtspunten die zij vanuit het oogpunt van gegevensbescherming kunnen oproepen, acht de Autoriteit het noodzakelijk dat hierover **uitdrukkelijk duidelijkheid wordt verschaft**. In het positieve geval, dient de FOD Financiën het rechtmatig gebruik van dergelijke gegevens afzonderlijk aan te tonen en passende waarborgen te voorzien. Bij gebreke hiervan wordt verzocht zich te onthouden van het gebruik van dergelijke gegevensinstromen.

IV.3.3 Betrokkenen

135. Wat de betrokkenen betreft werd de aanvrager verzocht te verduidelijken of de categorieën van betrokkenen die in het kader van de signaalanalyse worden verwerkt, afgebakend worden en op welke wijze dit dan gebeurt. De aanvrager lichtte toe het volgende toe:

> *"Ja. De categorieën van betrokkenen die in het kader van de administratieve signaalanalyse worden verwerkt, worden afgebakend. Die afbakening gebeurt niet via een limitatieve wettelijke opsomming van personen aangezien dit onmogelijk en niet wenselijk is, maar functioneel en per concrete verwerking.*
>
> *De signaalanalyse is uitsluitend gericht op de detectie en oriënterende beoordeling van feiten die ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen kunnen uitmaken. De categorieën van betrokkenen worden bijgevolg beperkt tot personen van wie de gegevens relevant en noodzakelijk zijn binnen een vooraf bepaalde analyse, fraudetypologie, risico-indicator of signaal.*
>
> *Deze afbakening wordt per verwerking vastgelegd in de DAM-fiche. Daarin worden onder meer het doel van de verwerking, de betrokken gegevenscategorieën, de gebruikte bronnen, de selectiecriteria, de noodzakelijkheid en proportionaliteit, de toegangsrechten, de bewaartermijnen en de waarborgen inzake menselijke beoordeling gedocumenteerd. Alleen gegevens die binnen deze vooraf bepaalde scope vallen, mogen worden verwerkt.*
>
> *Daarnaast wordt de afbakening technisch en organisatorisch verzekerd via rolgebaseerde toegang, IAM-controle, logging, audittrail, DPO advies, IAM-validatie en interne kwaliteitscontrole. De resultaten van de signaalanalyse hebben bovendien geen automatische rechtsgevolgen en worden steeds onderworpen aan menselijke beoordeling."*

136. Uit de toelichting van de aanvrager blijkt dat de categorieën van betrokkenen niet op een algemene wijze afgebakend worden, maar afhankelijk zijn van de concrete verwerking. Daarbij lijken verschillende categorieën van betrokkenen te kunnen voortvloeien uit onderscheiden verwerkingsscenario's, zoals een fraudetypologie, een vooraf bepaalde analyse, een risico-indicator of een signaal.

137. In dit verband wordt de aanvrager er in kanttekening op gewezen dat de formulering "per verwerking" de indruk kan wekken dat het om een op zichzelf staande verwerking gaat. Het uitvoeren van één handeling, kan reeds een verwerking uitmaken. Echter wordt elders ook gesproken van project en use case, hetgeen niet noodzakelijk samenvalt met één afzonderlijke verwerking. Aldus is het onduidelijk welke eenheid precies het voorwerp vormt van één DAM-fiche: een afzonderlijke verwerkingshandeling, een samenhangend geheel van verwerkingshandelingen, een project of use case, een bepaalde fraudetypologie dan wel een concreet dossier, zie rdnrs. 89-90. De aanvrager wordt verzocht deze onduidelijkheid te verhelpen.

138. **Een eerste categorie** lijkt betrekking te hebben op betrokkenen die overeenkomen met personen die onder een welbepaalde fraudetypologie vallen binnen het kader van "ernstige fiscale fraude." Zoals de Autoriteit het begrijpt, vormt de DAM-fiche die voor een bepaalde fraudetypologie wordt opgesteld het kader waarbinnen de verwerking plaatsvindt. Dit lijkt te impliceren dat de verwerking binnen een welbepaalde DAM-fiche beperkt blijft tot persoonsgegevens van betrokkenen die beantwoorden aan de fraudetypologie waarvoor die DAM-fiche werd opgesteld.

139. Indien deze hypothese terecht zou zijn, kan weliswaar aangenomen worden dat er sprake is van een afbakening, doch niet één dat voorzienbaar is. Zoals meermaals aangehaald, is het feit dat "ernstige

fraude" niet welbepaald omlijnd is, dubieus. Des te meer wanneer dit de kwalificatievoorwaarde vormt om diepgaande analyses uit te voeren met verregaande technische middelen op persoonlijke gegevens.

140. Daarenboven blijft onduidelijk welke fraudetypologieën concreet gehanteerd worden en welke DAM-fiches daarop betrekking hebben en op basis van welke criteria nieuwe fraudetypologieën worden ontwikkeld of bestaande worden aangepast. In de mate dat deze documenten volgens de Memorie van Toelichting en de aanvullende uitleg van de aanvrager, de concrete verwerking afbakenen, is het voor de Autoriteit niet mogelijk na te gaan op welke wijze het materiële toepassingsgebied van de verwerking daadwerkelijk wordt begrensd. Bijgevolg **ontbreekt de vereiste voorzienbaarheid betreffende de categorieën van betrokkenen waarvan persoonsgegevens kunnen worden verwerkt**.

141. **Een tweede categorie** van betrokkenen lijkt voort te vloeien uit vooraf bepaalde analyses, risico-indicatoren of signalen. Ook op dit punt blijft de werkwijze onvoldoende duidelijk. Zo is onduidelijk of het gaat om een gerichte verwerking van persoonsgegevens naar aanleiding van een reeds bestaand signaal, dan wel of dergelijke signalen voortkomen uit een ruimere analyse van persoonsgegevens. In dat laatste geval rijst de vraag hoe dergelijke signalen tot stand komen, aangezien de aanvrager enerzijds stelt dat de administratieve signaalanalyse geen continu geautomatiseerd detectieproces vormt, maar anderzijds wel verwijst naar fraudetypologieën, risico-indicatoren, filters, matchingregels en thresholds, zie rdnrs. 123, 125, 129, 142, 148, 151 en 179. Hierdoor blijft ook de afbakening van deze categorieën van betrokkenen die in deze fase worden verwerkt onvoldoende voorzienbaar. Hiernavolgende randnummers lijken hierop meer duiding te bieden.

IV.3.4 Menselijke tussenkomst en geautomatiseerde verwerkingen

142. In dit verband kan ook teruggekoppeld worden naar de Memorie van Toelichting waar gestipuleerd wordt dat: "*[o]ok de start van deze signaalanalyse zal steeds op basis van parameters en menselijke tussenkomst gebeuren*."[34] De aanvrager werd verzocht te verduidelijken wat concreet bedoeld wordt met "parameters" en "menselijke tussenkomst"

> *"Onder "parameters" moeten in deze context de vooraf bepaalde inhoudelijke en technische criteria worden verstaan op basis waarvan wordt beslist of een signaalanalyse wordt opgestart. Die parameters omvatten minstens:*
>
> - *de materiële afbakening tot feiten die kunnen wijzen op ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende witwasmisdrijf;*
> - *de toepassing van de criteria uit het KB van 9 februari 2020 tot uitvoering van artikel 29, § 4, Wetboek van Strafvordering — de Una Via-criteria — zoals complexe constructies, omvang of systematisch karakter, samenhang met andere ernstige misdrijven, nood aan dwangmaatregelen of aanwijzingen van financiering van criminele of terroristische organisaties;*

[34] Memorie van Toelichting, 9.

> - *de in een DAM-fiche vooraf vastgelegde elementen: doel, scope, gegevenscategorieën, bronnen, analysemethode, indicatoren, drempels, toegangsbeperkingen, bewaartermijn en wijze waarop menselijke beoordeling is verzekerd;*
>
> - *operationele selectiecriteria zoals filters, knipperlichten, matchingregels, thresholds, relationele gegevensverbanden en kwaliteitscontroles die toelaten om vermoedelijke fraudepatronen te detecteren met zo weinig mogelijk fout-positieven.*
>
> *Onder "menselijke tussenkomst" wordt verstaan dat de signaalanalyse niet autonoom door een systeem wordt gestart of geëscaleerd. De menselijke tussenkomst situeert zich op verschillende momenten:*
>
> - *Vóór de opstart: een bevoegde DFO-agent beoordeelt of het beoogde signaal binnen de wettelijke opdracht valt, of de Una Via-criteria en de DAM-fiche de analyse dekken, en of de verwerking noodzakelijk en proportioneel is.*
>
> - *Tijdens de analyse: analytische of technologische methoden kunnen ondersteunend worden gebruikt en worden door menselijke input uitgeschreven, en de output wordt inhoudelijk beoordeeld door een DFO-agent; er is dus geen automatische kwalificatie van een belastingplichtige als fraudeur.*
>
> - *Bij interpretatie van resultaten: de DFO-agent controleert datakwaliteit, matching, context en mogelijke fout-positieven.*
>
> - *Bij verdere opvolging: enkel na menselijke beoordeling en interne kwaliteitscontrole kan een vaststelling worden opgenomen in een werkdossier of aanleiding geven tot een proces-verbaal; het OM/EOM verricht daarna een eigen opportuniteits- en proportionaliteitstoets."*

143. Ook deze toelichting neemt de bestaande onduidelijkheid omtrent de systematiek van de administratieve signaalanalyse niet weg. Enerzijds wordt gesteld dat een signaalanalyse slechts opgestart wordt nadat een bevoegde DFO-agent, binnen de afbakening van een vooraf opgestelde DAM-fiche, geoordeeld heeft dat aan de toepasselijke parameters is voldaan. Anderzijds blijft onduidelijk waaruit het eerste signaal of de aanleiding voor deze beoordeling precies voortvloeit. De verstrekte toelichtingen laten namelijk niet toe vast te stellen of dit signaal reeds het resultaat is van een voorafgaande analyse aan de hand van een fraudetypologie en de daarbij horende parameters, dan wel of de signaalanalyse pas aanvangt nadat een extern of individueel signaal reeds beschikbaar is. De aanvrager wordt verzocht dit punt nader te verduidelijken.

144. Voor de beoordeling van de materiële afbakening van de parameters wordt verwezen naar de bespreking van de doeleinden, zie rdnrs. 32-44, waar reeds werd ingegaan op de afbakening van het begrip "ernstige fiscale fraude" en de toepassing van de una via-criteria uit het koninklijk besluit van 9 februari 2020.

145. Wat de **DAM-fiche** betreft, wordt verwezen naar rdnrs. 87-89 en 136-140. Zoals reeds uiteengezet, kunnen DAM-fiches bijdragen tot de organisatorische en technische uitvoering van een concrete verwerking. Zij kunnen evenwel **niet dienen om de essentiële kenmerken van de verwerking**, zoals de concrete afbakening van de toegelaten gegevenscategorieën, analysemethoden of

selectiecriteria, **vast te leggen indien deze niet reeds voldoende duidelijk uit de formele wet voortvloeien**.

146. Op vraag van de Autoriteit verschafte de aanvrager hiernavolgende voorbeelden van de gehanteerde parameters en de wijze waarop de menselijke tussenkomst zich in de praktijk manifesteert.

> *"In het kader van de administratieve signaalanalyse kan de DFO bijvoorbeeld een risicosignaal ontwikkelen rond een vermoedelijk georganiseerd btw-fraudemechanisme of valse-facturatieketen. De gehanteerde parameters kunnen bestaan uit combinaties van fiscale en relationele indicatoren, zoals een disproportionele stijging van omzet of intracommunautaire handelingen, herhaalde btw-teruggaven, wanverhouding tussen aankopen van handelsgoederen en verkopen van handelsgoederen, recente oprichting van vennootschappen met hoge transactiewaarden... Deze parameters worden vooraf afgebakend in een DAM-fiche, waarin onder meer doel, gegevensbronnen, selectiecriteria, noodzakelijkheid, proportionaliteit, toegang, bewaartermijnen en menselijke tussenkomst worden beschreven.*
>
> *De output van deze analyse vormt uitsluitend een administratief risicosignaal. Zij leidt niet automatisch tot een controle, sanctie, proces-verbaal of andere maatregel met rechtsgevolgen. Een bevoegde DFO-agent beoordeelt de resultaten inhoudelijk, verifieert kerngegevens in de bronsystemen, controleert of de vastgestelde afwijkingen geen legitieme verklaring hebben en toetst of de feiten binnen de afbakening van ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende witwassen kunnen vallen. Bij twijfel wordt het signaal niet automatisch geëscaleerd, maar volgt bijkomende verificatie, verfijning van de parameters of afsluiting zonder gevolg.*
>
> *Wanneer de menselijke beoordeling uitwijst dat het signaal voldoende onderbouwd is, wordt dit gedocumenteerd in het werkdossier. Voor impactvolle stappen, zoals voorbereiding van een proces-verbaal of gegevensdeling, geldt interne kwaliteitscontrole, onder meer via een 4-ogenprincipe. Pas na deze menselijke beoordeling en kwaliteitscontrole kan een proces-verbaal worden opgesteld en overgemaakt aan het bevoegde Openbaar Ministerie of Europees Openbaar Ministerie, dat vervolgens autonoom de opportuniteits- en proportionaliteitstoets uitvoert."*

147. Uit de toelichting blijkt dat de parameters bij twijfel kunnen worden verfijnd. Er wordt echter niet verduidelijkt op welke wijze deze verfijning zich verhoudt tot de eerdere toelichtingen volgens dewelke de parameters vooraf in een gevalideerde DAM-fiche vastgelegd worden en de verwerking vooraf naar doel, inhoud en duur wordt afgebakend. In het bijzonder blijft onduidelijk of een dergelijke verfijning aanleiding geeft tot een wijziging van de DAM-fiche, dan wel betrekking heeft op een latere analyse of een nieuwe verwerking. Wat de procedure betreft, wordt verwezen naar de hiernavolgende bespreking onder rdnr. 149.

148. De aanvrager werd verzocht te verduidelijken welke paramaters gehanteerd worden bij de opstart van een signaalanalyse en waar deze omschreven worden of bepaald worden op basis van welke criteria zij worden vastgesteld. De aanvrager gaf in dit verband aan:

> *"De opstart gebeurt op basis van vooraf bepaalde risicoparameters per concrete use case of fraudetypologie. Die parameters worden vastgesteld binnen het juridische kader van de opdracht van de DFO, namelijk de detectie en vaststelling van feiten die ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, of het daaruit voortvloeiende misdrijf van witwassen kunnen uitmaken.*
>
> *De juridische afbakening gebeurt aan de hand van de niet-cumulatieve Una Via-criteria van het koninklijk besluit van 9 februari 2020 tot uitvoering van artikel 29, § 4, van het Wetboek van Strafvordering. Deze criteria hebben betrekking*

> *op onder meer het ernstige of georganiseerde karakter van de feiten, de omvang, het systematische karakter, het gebruik van complexe juridische of financiële constructies, internationale dimensies, valse stukken, samenhang met andere ernstige misdrijven, de noodzaak van gerechtelijke dwangmaatregelen of de mogelijke financiering van criminele organisaties.*
>
> *De concrete operationele parameters worden per analyse omschreven in een DAM-fiche en in de bijhorende projectdocumentatie. Daarbij worden het doel van de verwerking, de gegevensbronnen, de gegevenscategorieën, de selectiecriteria, de analysemethode, de proportionaliteit, de toegangsbeperkingen en de menselijke tussenkomst gedocumenteerd. De parameters worden uitgewerkt door business experts en dataminers (DFO-agenten) op basis van het betrokken fraudemechanisme, beschikbare gegevens, datakwaliteit, verwachte fout-positieven en noodzakelijkheid voor de wettelijke opdracht. Omdat de fraude typologieën zeer snel wijzigen, is het onmogelijk om in de wet de parameters op te nemen.*"

149. Bij samenlezing van de antwoorden van de aanvrager in rdnrs. 142 en 146, begrijpt de Autoriteit dat vooraf een fraudetypologie of concrete analyse afgebakend wordt, waarvoor de parameters in een DAM-fiche vastgelegd worden. Deze parameters bestaan onder meer uit filters, knipperlichten, matchingregels, thresholds, relationele gegevensverbanden en kwaliteitscontroles. Zij worden vervolgens toegepast binnen de administratieve signaalanalyse, waarvan de output een administratief risicosignaal vormt. De analyse lijkt bijgevolg niet gericht op een vooraf geïdentificeerde betrokkene, maar op een gegevensverzameling waarop vooraf bepaalde detectieregels toegepast worden. De omvang van deze gegevensverzameling en de wijze waarop zij wordt afgebakend, blijkt evenwel niet duidelijk uit de verstrekte toelichtingen, maar lijkt gelet op voorgaande bespreking van toepassing te zijn op het gehele fiscale patrimonium, de publieke bronnen en gegevens en andere bronnen waarvoor de FOD Financiën licenties heeft.

150. Daarnaast wordt ook wederom verwijzing gemaakt naar de DAM-fiches en de opmaak daarvan. Uit de verstrekte toelichting blijkt dat de concrete operationele parameters per analyse worden uitgewerkt door business experts en dataminers en worden vastgelegd in een DAM-fiche. Deze parameters bepalen onder meer welke gegevens worden verwerkt, uit welke bronnen zij afkomstig zijn, volgens welke selectiecriteria en analysemethoden zij worden gecombineerd en binnen welke proportionaliteitsafweging de verwerking plaatsvindt. Zoals ook eerder besproken, wordt wederom benadrukt dat het hier niet louter gaat om technische uitvoeringsmodaliteiten, maar om elementen die de concrete draagwijdte van de verwerking bepalen. Dit zijn essentiële elementen die in een formele wet gekaderd dienen te worden. **De omstandigheid dat fraudetypologieën snel evolueren kan op zichzelf niet verantwoorden dat deze essentiële afbakening volledig aan interne documenten en operationele beslissingen wordt overgelaten**.

151. Op vraag naar welke rol de menselijke tussenkomst vervult bij de selectie, beoordeling en eventuele verdere behandeling van signalen, gaf de aanvrager aan:

> "*Bij de opstart van de signaalanalyse*
> *Een DFO-agent beoordeelt of een signaalanalyse binnen de wettelijke scope valt. De opstart gebeurt dus niet automatisch, maar op basis van parameters én menselijke tussenkomst.*

> *Bij de opmaak en validatie van de DAM-fiche*
> *De DAM-fiche documenteert doel, gegevensbronnen, methodologie, proportionaliteit, toegang en veiligheidsmaatregelen. Ze wordt nagekeken door onder meer projectcoördinator, privacy/IAM-beheerder en DPO.*
>
> *Bij de interpretatie van de resultaten*
> *Analyse-output of bulkresultaten worden niet automatisch als fraude beschouwd. Een agent bekijkt de resultaten, beoordeelt de relevantie, identificeert fout-positieven en beslist of bijkomende verificatie nodig is.*
>
> *Bij verfijning van parameters*
> *Als de resultaten te veel of te weinig dossiers opleveren, of als niet-frauduleuze gevallen worden gedetecteerd, worden thresholds, filters of selectiecriteria aangepast na menselijke evaluatie en feedback.*
>
> *Bij verificatie in bronsystemen*
> *Kernbevindingen worden gecontroleerd in bronsystemen om datakwaliteit, matching en context te verifiëren. Bij twijfel volgt geen automatische escalatie, maar bijkomende controle of conservatieve beoordeling.*
>
> *Bij escalatie naar proces-verbaal*
> *De beslissing om een signaal voldoende onderbouwd te achten en een proces-verbaal op te maken, gebeurt na menselijke beoordeling en interne kwaliteitscontrole, waaronder het 4-ogenprincipe.*
>
> *Bij de overgang naar de strafrechtelijke fase*
> *Na overmaking aan het OM of EOM beoordeelt de bevoegde magistraat de opportuniteit en proportionaliteit van verdere strafrechtelijke opvolging. De DFO-agent treedt pas in de strafrechtelijke fase op als officier van gerechtelijke politie onder gezag en leiding van de magistraat."*

152. Terzake wordt verwezen naar rdnrs. 70-77 en 110-113, die hier naar analogie van toepassing zijn.

153. Nauw aansluitend met het voorgaande, wordt in de Memorie van Toelichting op p. 9 aangegeven dat: "*[…] Het gezag van de bevoegde magistraat is nog niet nodig aangezien dit louter intern binnen de DFO plaatsvindt en pas uitwerking heeft op het publiek na menselijke controle en in het strafonderzoek pas na beoordeling door een magistraat. Als gevolg zullen deze geavanceerde verwerkingsmethoden nooit directe gevolgen hebben zonder menselijke tussenkomst en expertise. De resultaten zullen steeds onderworpen zijn aan een menselijke analyse*." De aanvrager werd bijgevolg bevraagd naar waaruit de menselijke analyse concreet bestaat. De aanvrager stipuleert in dit verband:

> *"1. Beslissing om een signaalanalyse op te starten*
> *Een bevoegde DFO-agent beslist om een signaalanalyse te starten binnen het toetsingskader van de Una Via-criteria en binnen de afbakening van een DAM-fiche. De opstart gebeurt dus niet automatisch op basis van een systeemoutput.*
>
> *2. Inhoudelijke interpretatie van de analyseresultaten*
> *De (semi-)geautomatiseerde analyse levert uitsluitend een risicosignaal of detectievoorstel op. De DFO-agent moet vervolgens beoordelen:*
>
> - *of de vastgestelde anomalie daadwerkelijk relevant is;*
> - *of er een plausibele legitieme verklaring bestaat;*
> - *of de resultaten coherent zijn met de feiten van het dossier;*
> - *of de bevindingen passen binnen de afbakening van ernstige fiscale fraude of witwassen.*

> *3. Verificatie van de resultaten in de bronsystemen*
> *De DFO-agent moet de kernbevindingen verifiëren in de onderliggende bronsystemen en nagaan of matching- en/of datakwaliteitsproblemen aanwezig zijn. De agent onderzoekt dus niet enkel de output van het model, maar ook de onderliggende gegevens waarop die output gebaseerd is.*
>
> *4. Beoordeling van twijfelgevallen*
> *De documenten bepalen uitdrukkelijk dat bij twijfel of ambiguïteit niet automatisch wordt geëscaleerd. In dergelijke gevallen volgt een conservatieve beoordeling of bijkomende verificatie. Dit impliceert dat de DFO-agent daadwerkelijk een discretionaire beoordeling maakt en signalen kan verwerpen.*
>
> *5. Beslissing over de verdere behandeling*
> *Pas na menselijke beoordeling beslist de DFO-agent:*
>
> - *of het signaal zonder gevolg wordt geklasseerd;*
> - *of bijkomende administratieve verificaties nodig zijn;*
> - *of het signaal wordt opgenomen in een werkdossier;*
> - *of een proces-verbaal wordt voorbereid."*

154. Zie in dit verband de bespreking onder rdnrs. 70-77 en 110-113, die hier naar analogie van toepassing is. De Autoriteit benadrukt daarbij dat **de omstandigheid dat de parameters, indicatoren, filters of drempels vooraf door natuurlijke personen worden bepaald, op zichzelf geenszins uitsluit dat de daaropvolgende verwerking geautomatiseerd plaatsvindt**. Er dient derhalve duidelijkheid te worden verschaft over: *(i) de geautomatiseerde tussenliggende verwerkingshandelingen en de daarbij betrokken gegevens(bronnen), (ii) eventuele geautomatiseerde koppelingen of kruisingen tussen gegevens, (iii) het gebruik van zelflerende of andere adaptieve systemen en de mate waarin deze zelf parameters, gewichten, drempels of beslisregels kunnen bepalen of aanpassen, en (iv) de aard en herkomst van de systeemoutput of het signaal waarop de verdere analyse steunt*.

155. Daarnaast werd de aanvrager verzocht te verduidelijken op welke wijze gewaarborgd wordt dat de menselijke tussenkomst daadwerkelijk betekenisvol is en niet louter een formele validatie van de resultaten van de signaalanalyse vormt. De aanvrager gaf in dit verband aan:

> *"1. De output heeft geen autonome beslissingsbevoegdheid*
> *Risicoprofielen en signaalanalyse dienen uitsluitend als analytisch hulpmiddel en de output leidt nooit automatisch tot maatregelen of rechtsgevolgen. Zo heeft het datawarehouse "geen operationele of autonome beslissingsfunctie".*
> *Dat betekent dat de signaalanalyse op zichzelf geen controle, sanctie, proces-verbaal of onderzoeksmaatregel kan genereren.*
>
> *2. De interpretatie gebeurt verplicht door een DFO-agent*
> *De resultaten van technologische verwerkingsmethoden worden altijd onderworpen aan een menselijke analyse door een bevoegde DFO-agent.*
> *De menselijke tussenkomst is dus geen optionele stap maar een verplichte voorwaarde voor verdere behandeling van het signaal.*
>
> *3. De menselijke beoordelaar kan het resultaat naast zich neerleggen*

> *Een essentieel element van betekenisvolle menselijke tussenkomst is dat de beoordelaar niet verplicht is de systeemoutput te volgen.*
>
> - *bijkomende verificatie mogelijk is;*
> - *signalen kunnen worden afgevoerd;*
> - *bij twijfel niet automatisch wordt geëscaleerd;*
> - *interpretatie en opname in het werkdossier pas gebeuren na menselijke beoordeling.*
>
> *Dat wijst erop dat de DFO-agent een reële beoordelingsvrijheid behoudt.*
>
> *4. Verificatie van de onderliggende gegevens*
> *De menselijke tussenkomst beperkt zich niet tot het lezen van een risicoscore. De agent moet de kernbevindingen controleren in de bronsystemen en nagaan of de resultaten berusten op correcte en relevante gegevens. Daardoor wordt voorkomen dat de menselijke tussenkomst louter bestaat uit het bevestigen van een geautomatiseerde conclusie.*
>
> *5. Interne kwaliteitscontrole via het 4-ogenprincipe*
> *Voor impactvolle vaststellingen en voor de beslissing om een signaal als voldoende onderbouwd te beschouwen, voorziet de DFO-processen een bijkomende kwaliteitscontrole via het 4-ogenprincipe. Ook de beslissing tot opmaak van een proces-verbaal wordt onderworpen aan deze interne controle.*
> *Daardoor wordt de beoordeling niet uitsluitend aan één medewerker overgelaten.*
>
> *6. Volledige logging en documentatie*
> *De analyse, interpretatie, verificaties en beslissingsmomenten moeten worden gedocumenteerd en gelogd. Hierdoor kan achteraf worden gecontroleerd of daadwerkelijk een inhoudelijke beoordeling heeft plaatsgevonden en welke elementen daarbij in aanmerking zijn genomen.*
>
> *7. Bijkomende beoordeling door het Openbaar Ministerie*
> *Zelfs indien de DFO besluit een proces-verbaal op te stellen, heeft dat nog geen automatisch strafrechtelijk gevolg. Het Openbaar Ministerie of het Europees Openbaar Ministerie voert vervolgens een eigen opportuniteits- en proportionaliteitstoets uit en beslist autonoom over het verdere verloop van het dossier."*

156. De Autoriteit neemt akte van de toelichting van de aanvrager. De aanvrager wordt er niettemin aan herinnerd dat uit de rechtspraak van het Hof van Justitie volgt dat ook wanneer een geautomatiseerde output niet formeel de eindbeslissing vormt, artikel 22 AVG toepassing kan vinden indien deze output een beslissende rol speelt bij de besluitvorming.[35] In dat verband is van belang dat de menselijke tussenkomst daadwerkelijk inhoudelijk is en niet louter neerkomt op een formele bevestiging van de geautomatiseerde output. *In casu*, lijkt de aanvrager uiteen te zetten dat op verschillende momenten in de procedure menselijke tussenkomst plaatsvindt. Voor zover deze tussenkomst daadwerkelijk inhoudelijk is, de bevoegde DFO-agent over een reële beoordelingsvrijheid beschikt en de resultaten van de analyse daadwerkelijk kan verwerpen of wijzigen, kan zij een relevante waarborg vormen tegen een uitsluitend geautomatiseerde besluitvorming.

157. Onverlet het voorgaande acht de Autoriteit het aangewezen dat voldoende transparantie wordt gewaarborgd over de wijze waarop de administratieve signaalanalyse in de praktijk wordt uitgevoerd.

[35] HvJ 07 december 2023, nr.C-634/21, *OQ v Land Hessen (Scoring) v. SCHUFA Holding AG*, ECLI:EU:C:2023:957, 50.

Hoewel de Memorie van Toelichting reeds vermeldt dat daarbij gegevensverwerkingstechnieken, waaronder datamining en datamatching, kunnen worden aangewend, dat de analyse op basis van parameters en menselijke tussenkomst plaatsvindt en dat de resultaten aan een inhoudelijke beoordeling door een DFO-agent worden onderworpen, **blijkt de concrete invulling van verschillende aspecten van deze werkwijze voornamelijk uit de aanvullende toelichtingen van de aanvrager**. Dit geldt onder meer voor de aard en functie van de gehanteerde parameters, de verschillende momenten waarop menselijke tussenkomst plaatsvindt en de wijze waarop de resultaten van de analyse worden beoordeeld. De Autoriteit beveelt daarom aan deze elementen, voor zover zij noodzakelijk zijn om de werking en draagwijdte van de administratieve signaalanalyse voldoende inzichtelijk te maken, eveneens op passende wijze tot uitdrukking te brengen in het Ontwerp en waar toepasselijk de Memorie van Toelichting, zie in dit verband rdnrs. 70-77.

158. **Daarnaast dient de FOD Financiën, in het bijzonder de AABBI, op haar officiële webpagina op een gemakkelijk toegankelijke en begrijpelijke wijze voldoende informatie ter beschikking te stellen over de administratieve signaalanalyse, de daarbij gebruikte geautomatiseerde verwerkingsmethoden en de daarmee gepaard gaande verwerking van persoonsgegevens.** Dit staat los van de rechten en verplichtingen die desgevallend voortvloeien uit de regelgeving inzake de openbaarheid van bestuur. **Evenmin doet dergelijke algemene informatieverstrekking afbreuk aan de informatie- en transparantieverplichtingen van de verwerkingsverantwoordelijke uit hoofde van de AVG en de daarmee corresponderende rechten van betrokkenen op informatie en toegang met betrekking tot de verwerking van hun persoonsgegevens, waaronder, voor zover de toepasselijke bepalingen daarin voorzien, zinvolle informatie over de onderliggende logica van de geautomatiseerde besluitvorming.**

IV.3.5 Administratieve signaalanalyse geen onderzoeksdaad?

159. De aanvrager werd verzocht te verduidelijken wat de ratio is achter de keuze om de administratieve signaalanalyse niet als een onderzoeksdaad in de zin van de fiscale wetgeving te kwalificeren. *In casu*, gaf de aanvrager aan dat:

> *"Hiermee werd aangesloten bij de rechtspraak van het Hof van Cassatie over het begrip 'onderzoeksdaden'. (Cass. 23.10.2025, nr. F.24.0006.N)."*

160. Het Hof bepaalt in dit verband dat:

> *"De in artikel 333, derde lid, WIB 92 bedoelde onderzoekingen zijn deze die voor de belastingplichtige, de derde of voor de openbare dienst, instelling of inrichting, bij wie ze plaatsvinden, leiden tot de verplichting om op verzoek van de administratie boeken, bescheiden of inlichtingen mede te delen overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk II van titel VI WIB 92. Onderzoekingen die niet op een actieve medewerkingsverplichting van de belastingplichtige,*

> *derde of overheid berusten, maken geen onderzoekingen in de zin van artikel 333, derde lid, WIB 92 uit en kunnen bijgevolg zonder voorafgaande kennisgeving worden uitgevoerd."*[36]

161. Nog elders wordt in de Memorie van Toelichting gesteld dat "*het Hof van Cassatie reeds geoordeeld in haar uitspraak van 12 februari 2016, nr. F.14.0216.F, dat de raadpleging van gelicentieerde databank geen onderzoeksdaad vormt door een ambtenaar van de FOD Financiën*."[37]

162. Op vraag naar wat deze "andere onderzoeksbevoegdheden" zijn waarnaar verwezen wordt in de Memorie van Toelichting en of hiermee o.m. de bevoegdheid om inlichtingen op te vragen bij financiële instellingen, de voorafgaande vraag om inlichtingen of andere onderzoeksbevoegdheden bedoeld worden, [38] gaf de aanvrager het volgende aan:

> *"Wij gaan ervan uit dat met "andere onderzoeksbevoegdheden" op p. 9 wordt verwezen naar "bijkomende onderzoeksbevoegdheden".*
>
> *Dat is correct. Hiermee worden de fiscale administratieve onderzoeksbevoegdheden bedoeld, zijnde alle bevoegdheden waarvan de uitoefening een actieve medewerking van een belastingplichtige, een derde of een andere overheid veronderstelt."*

163. Wat de aangehaalde rechtspraak betreft dient een onderscheid gemaakt te worden tussen enerzijds het verrichten van onderzoekingen die een actieve medewerkingsverplichting doen ontstaan en anderzijds het raadplegen of verder verwerken van gegevens waarover de administratie reeds beschikt. Zo oordeelde het Hof van Cassatie in zijn arrest van 12 februari 2016 concreet dat de raadpleging van de databank Belfirst geen onderzoeking in de zin van artikel 333, lid 3, WIB 92 uitmaakt en dat de administratie zich na het verstrijken van de gewone onderzoekstermijn kan baseren op gegevens die reeds in haar bezit zijn. In zijn arrest van 23 oktober 2025 bevestigde het Hof dat onderzoekingen die niet op een actieve medewerkingsverplichting van de belastingplichtige, een derde of een overheid berusten, geen onderzoekingen in de zin van artikel 333, lid 3, WIB 92 uitmaken, en dat reeds verkregen informatie verder kan worden verwerkt zonder de in die bepaling bedoelde voorafgaande kennisgeving.

164. Uit deze rechtspraak kan weliswaar niet zonder meer worden afgeleid dat ieder gegevensgedreven analyseproces dat geen actieve medewerkingsverplichting doet ontstaan, ongeacht de aard, omvang en diversiteit van de daarbij betrokken gegevensbronnen en verwerkingshandelingen, daardoor als geheel buiten het begrip "onderzoeking" en de daaraan verbonden procedurele waarborgen kan worden geplaatst. Het arrest van 12 februari 2016 had immers specifiek betrekking op de raadpleging van Belfirst en op gegevens die reeds in het bezit van de administratie waren. De aangehaalde rechtspraak spreekt zich niet uit over een administratieve signaalanalyse zoals door het Ontwerp wordt

[36] Hof van Cassatie. 23 oktober 2025, nr. F.24.0006.N, punt 2.

[37] Memorie van Toelichting, 11.

[38] Memorie van Toelichting, 9.

ingevoerd, waarbij gegevens uit verschillende bronnen kunnen worden samengebracht, gekruist, gefilterd en geanalyseerd met behulp van geavanceerde verwerkingsmethoden.

165. Dit onderscheid is des te meer pertinent nu het begrip "fiscaal patrimonium" in het Ontwerp en de toelichting een aanzienlijk ruimere draagwijdte lijkt te krijgen dan louter de gegevens die zich reeds feitelijk binnen de FOD Financiën bevinden, zie in dit verband rdnr. 126. Daaronder worden immers eveneens publiek toegankelijke gegevens en gegevens uit betalende derde platformen waarvoor een geldige licentie bestaat, begrepen. **Indien iedere gegevensbron waartoe de FOD Financiën op enig ogenblik rechtmatig toegang kan verkrijgen zonder actieve medewerking van de betrokkene, een derde of een overheid, onder het voor de administratieve signaalanalyse beschikbare fiscaal patrimonium kan worden gebracht, rijst de vraag waar de materiële buitengrens van deze analyse gelegen is**.

166. Zonder nadere wettelijke afbakening zou de combinatie van deze ruime invulling van het fiscaal patrimonium en het criterium van de actieve medewerkingsverplichting er namelijk toe kunnen leiden dat de omvang van de administratieve signaalanalyse in belangrijke mate wordt bepaald door de gegevens waartoe de FOD Financiën technisch of contractueel toegang kan verkrijgen. Het enkele feit dat de raadpleging van een bepaalde databank afzonderlijk beschouwd geen onderzoeksdaad vormt, beantwoordt evenwel niet de vraag in welke mate die gegevens vervolgens op systematische wijze met andere interne en externe gegevensbronnen kunnen worden gecombineerd, gematcht en geanalyseerd met het oog op de detectie van ernstige fiscale fraude. De aangehaalde rechtspraak biedt, derhalve, op zichzelf geen afbakening van de aard, omvang en intensiteit van een dergelijk analytisch verwerkingsproces.

167. De aanvrager werd verzocht te verduidelijken of de kwalificatie van de administratieve signaalanalyse als "geen onderzoeksdaad" impliceert dat gedurende deze fase persoonsgegevens kunnen worden verzameld, geraadpleegd, gecombineerd en geanalyseerd zonder toepassing van de procedurele waarborgen die de fiscale wetboeken verbinden aan onderzoeksdaden. Indien dit niet het geval is, vanaf welk ogenblik zijn deze procedurevoorschriften van toepassing en welke waarborgen verhinderen dat zij door middel van de voorafgaande signaalanalyse omzeild worden. De aanvrager gaf in dit verband aan:

> "*Deze waarborgen blijven onverkort van toepassing. De omstandigheid dat de administratieve signaalanalyse niet als een onderzoeksdaad in de zin van de fiscale wetgeving wordt beschouwd, doet geen afbreuk aan de wettelijke vereisten die gelden voor de verwerking van persoonsgegevens. Elke verwerking moet steeds beantwoorden aan een welbepaald doel en beperkt blijven tot wat noodzakelijk is voor de verwezenlijking daarvan.*
>
> *Het ontbreken van de kwalificatie als onderzoeksdaad verleent de DFO dan ook geen vrijgeleide om persoonsgegevens onbeperkt te verzamelen, te raadplegen, te combineren of te analyseren. Ook in deze fase blijft elke verwerking van persoonsgegevens onderworpen aan de beginselen van doelbinding, proportionaliteit, noodzakelijkheid en gegevensminimalisatie. De kwalificatie van onderzoeksdaad of niet heeft eerder belang in het kader van een correcte UNA-VIA uitvoering als het respecteren van de fiscale taxatieprocedure.*"

168. De Autoriteit merkt op dat de aanvrager in zijn antwoord voornamelijk verwijst naar de beginselen van de AVG, zoals doelbinding, noodzakelijkheid, proportionaliteit en gegevensminimalisatie. Hoewel deze beginselen onverkort van toepassing zijn, beantwoorden zij niet aan de gestelde vraag, namelijk op welk ogenblik de procedurele waarborgen uit de fiscale wetgeving aan de uitoefening van onderzoeksbevoegdheden verbindt (waaronder, naargelang het geval, de toepasselijke onderzoekstermijnen en voorafgaande kennisgevingsvereisten) gelden en op welke wijze vermeden wordt dat deze waarborgen door middel van een voorafgaande administratieve signaalanalyse omzeild worden.[39] Evenmin wordt verduidelijkt welke criteria bepalen wanneer de administratieve signaalanalyse eindigt en een fiscale onderzoeksfase aanvangt, noch welke procedurele gevolgen aan die overgang verbonden zijn.

169. Onverlet het voorgaande stelt de Autoriteit vast dat de kwalificatie van de administratieve signaalanalyse als zijnde geen "onderzoeksdaad" contradictoir lijkt met artikel 5 van het Ontwerp. Krachtens deze bepaling kan in het kader van de administratieve signaalanalyse immers op eenvoudig verzoek informatie worden uitgewisseld met de CIF. De administratieve signaalanalyse lijkt zich aldus niet noodzakelijk te beperken tot de raadpleging en verwerking van gegevens die reeds binnen de FOD Financiën beschikbaar zijn, maar kan tevens aanleiding geven tot het gericht verkrijgen van bijkomende informatie bij een andere instantie. Dit lijkt aldus overeen te stemmen met de criteria van actieve medewerkingsverplichting, zie *supra*. In dit geval kan geenszins gesteund worden op de rechtvaardiging dat dergelijke handelingen geen onderzoeksdaad uitmaken en zal de DFO bijgevolg genoodzaakt zijn om de informatieverplichtingen en beschermingswaarborgen van de betrokkenen te respecteren.

170. Bovendien leidt deze vaststelling tot verdere tegenstrijdigheden met de verklaring van de aanvrager dat de verwerking beperkt blijft tot gegevens "*waarover de FOD Financiën reeds beschikt of waartoe zij rechtmatig toegang heeft*" en dat de administratieve signaalanalyse "*geen verplichting voor belastingplichtigen, derden of andere overheden [inhoudt] om bijkomende gegevens te verstrekken*". De aanvrager dient derhalve te verduidelijken hoe deze verklaring zich verhoudt tot de in artikel 5 voorziene mogelijkheid om in het kader van een concrete signaalanalyse informatie bij de CFI op te vragen, zie *infra* voor wat betreft het gebrek aan rechtsgrond.

171. Daarbij dient een verschil gemaakt te worden tussen enerzijds het rechtmatig kunnen raadplegen van een gegevensbron waartoe reeds toegang bestaat en anderzijds het naar aanleiding van een concrete analyse richten van een verzoek aan een andere instantie teneinde bijkomende informatie te verkrijgen. In het tweede geval wordt de beschikbare gegevensbasis immers actief uitgebreid naar aanleiding van de betrokken analyse. Dergelijk onderscheid speelt namelijk mee in de afbakening van

[39] Zie bijvoorbeeld, wat de inkomstenbelastingen betreft, artikel 333 WIB 92 inzake de onderzoekstermijnen en de daaraan, onder de daarin bepaalde voorwaarden, verbonden voorafgaande kennisgeving van aanwijzingen van belastingsontduiking. De toepasselijke procedurele waarborgen kunnen verschillen naargelang de betrokken belasting en onderzoeksbevoegdheid.

de gegevensbronnen en de persoonsgegevens die in het kader van de administratieve signaalanalyse verwerkt kunnen worden, alsook voor de beoordeling van de toepasselijke procedurele waarborgen.

172. De Autoriteit wijst de aanvrager erop dat de in artikel 5 van het Ontwerp bedoelde informatie-uitwisseling met de CFI tegenstrijdig is en aldus tot gevolg heeft dat dergelijke handelingen bijgevolg **gekwalificeerd zullen worden als een onderzoeksdaad** i.p.v. een interne verwerking. In dit verband wordt verwezen naar de bespreking onder rdnrs. 189-190, dat ingaat op het oogmerk om hiervan een geautomatiseerde uitwisseling te maken.

173. Tegen deze achtergrond en rekening houdend met de bemerkingen en de uiteengezette gevolgen, wordt de aanvrager verzocht de samenhang met de eerdere toelichting dat de administratieve signaalanalyse geen verplichting voor derden of andere overheden inhoudt om bijkomende gegevens te verstrekken, te expliciteren. Daarbij dient in het bijzonder uitdrukkelijk aangegeven te worden of de CFI gehouden is gevolg te geven aan een eenvoudig verzoek van de DFO, welke gegevens op deze wijze kunnen worden verkregen en of deze bevoegdheid kan worden aangewend om informatie te verkrijgen waarover de FOD Financiën voor het betrokken verzoek nog niet beschikte.

IV.3.6 Doorgifte gegevens CFI en DFO

174. Los van de voorgaande kwalificatievraag rijst bovendien een afzonderlijk vraagstuk omtrent de grondslag voor de informatiestroom van de CFI naar de DFO. In dit verband merkt de Autoriteit op dat de toevoeging van de DFO aan artikel 79, § 2, van de wet van 18 september 2017 op zichzelf slechts betrekking lijkt te hebben op de mededeling van informatie aan de CFI. Artikel 79 belast de CFI immers met het ontvangen en analyseren van informatie die haar door de in deze bepaling opgesomde autoriteiten en diensten wordt meegedeeld. De opname van de DFO onder deze autoriteiten lijkt derhalve een rechtsgrond te bieden voor een informatiestroom van de DFO naar de CFI, maar niet zonder meer voor de omgekeerde mededeling van informatie door de CFI aan de DFO.

175. Tevens wordt op gewezen dat de CFI, gelet op de bijzondere aard van haar opdrachten, over uitermate gevoelige en vertrouwelijke informatie beschikt waarop een specifiek geheimhoudings- en beschermingsregime van toepassing is. Zo zijn de leden en personeelsleden van de CFI krachtens artikel 83, §1, lid 2 van de wet van 18 september 2017 in beginsel gehouden tot geheimhouding van de informatie waarvan zij bij de uitoefening van hun opdrachten kennis hebben gekregen, behoudens de uitdrukkelijk wettelijk bepaalde uitzonderingen. *In casu*, is de DFO niet inbegrepen in deze uitzonderingen. **Onder de in artikel 5** van het Ontwerp voorziene informatie-uitwisseling **kan** bijgevolg **niet** worden **begrepen dat de DFO op eenvoudig verzoek onbeperkt toegang zou kunnen verkrijgen tot alle informatie waarover de CFI beschikt, zonder dat hiermee inbreuk wordt gemaakt op het CFI toepasselijk beroepsgeheim.**

176. Bovendien dient ook de aandacht gevestigd te worden op informatie waaruit rechtstreeks of onrechtstreeks de **identiteit** kan blijken van personen of entiteiten die informatie aan de CFI hebben **gemeld**.[40] Het Unierecht voorziet immers in specifieke waarborgen ter bescherming van personen die vermoedens van witwassen of terrorismefinanciering melden en in regels inzake de vertrouwelijkheid van dergelijke meldingen.[41] De invoering van een informatie-uitwisselingsbevoegdheid ten behoeve van de DFO kan niet tot gevolg hebben dat deze bijzondere beschermingsregeling wordt uitgehold. De aanvrager dient bijgevolg **te verduidelijken welke categorieën van CFI-informatie krachtens artikel 5 aan de DFO kunnen worden meegedeeld, of daaronder informatie betreffende de herkomst of de melder van een melding kan vallen, en welke waarborgen verhinderen dat informatie wordt meegedeeld waarvan de bekendmaking krachtens het toepasselijke nationale of Unierechtelijke geheimhoudingsregime uitgesloten of beperkt is.**

IV.3.7 Maximale duur van de administratieve signaalanalyse

177. Op vraag naar wat de maximale duur is van een administratieve signaalanalyse en of hiervoor termijnen of andere beperkingen gelden, gaf de aanvrager aan:

> *"De administratieve signaalanalyse is geen permanent proces. Zij wordt per project/use case geïnitieerd, met vooraf bepaalde scope, parameters en eindmoment. De maximale operationele duur wordt per analyse vastgesteld in de DAM-fiche. Na afloop worden tijdelijke werkbestanden verwijderd of beperkt tot de gegevens die noodzakelijk zijn voor een werkdossier, proces-verbaal, audit of verantwoordingsdoel."*

178. De aanvrager stelt dat de administratieve signaalanalyse per project of use case wordt georganiseerd en vooraf wordt afgebakend door middel van een DAM-fiche waarin onder meer de scope, parameters en duur van de verwerking worden vastgelegd, zie in dit verband rdnrs. 70-77 en 110-113. Bovendien kan ook niet uitgemaakt worden of dergelijke use case al dan niet geïndividualiseerd is op één persoon en of deze signaalanalyse jarenlang aansleept, dan wel beperkt is tot enkele weken of maanden. De aanvrager wordt verzocht dit in het Ontwerp te verhelderen, zie terzake rdnrs. 70-77 en 111-113.

IV.3.8 Continu en geautomatiseerd proces?

179. Op vraag of de administratieve signaalanalyse bestaat uit een continu en geautomatiseerd proces waarbij alle beschikbare persoonsgegevens binnen de FOD Financiën, (incl. publiek toegankelijke bronnen en gegevens waarvoor een geldige licentie bestaat), dan wel een deel daarvan, permanent worden samengebracht, gecombineerd, gecontroleerd en geanalyseerd met het oog op de detectie van signalen van "ernstige fiscale fraude," stipuleerde de aanvrager het volgende:

---

[40] Artikel 58 wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten.

[41] Artikelen 38 en 39 Richtlijn (EU) 2015/849 van Het Europees Parlement en de RAAD van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie.

> *"De administratieve signaalanalyse binnen de DFO bestaat niet uit een continu en geautomatiseerd proces. Zij vangt steeds aan met een menselijke beoordeling en de voorafgaande vastlegging van specifieke parameters voor de opstart van een welomschreven project. Een dergelijk project wordt niet automatisch en permanent aangevuld met nieuwe projecten of gegevensstromen. Er is bijgevolg geen sprake van een permanente opslag of een voortdurende verwerking van gegevens."*

180. Zie in dit verband eerdere besprekingen onder rdnrs. 70-77 en 110-113, die hier naar analogie gelden.

181. Daarnaast wordt in de Memorie van Toelichting vermeld dat er gebruik gemaakt zal worden van "technologische verwerkingsmethoden" of "geavanceerde verwerkingsmethoden." De aanvrager werd verzocht te verduidelijken wat hier concreet mee begrepen wordt.

> *"Concreet gaat het om data-gedreven signaalanalyse binnen de DFO-context. De MvT omschrijft de signaalanalyse als een voorbereidende administratieve opdracht waarbij de DFO-agent gegevens verzamelt en beoordeelt die binnen FOD Financiën beschikbaar zijn; de DFO-agent beoordeelt daarbij resultaten afkomstig van "technologische verwerkingsmethoden".*
> *Die methoden omvatten voornamelijk:*
>
> - *het samenbrengen en kruisen van gegevens uit interne fiscale databanken/datawarehouse;*
> - *matching en filtering op vooraf bepaalde parameters, indicatoren of risicofactoren;*
>
> *Belangrijk: De DFO valt volledig terug op de reeds bestaande en geverifieerde verwerkingstechnieken van de AABBI."*

182. Hoewel in de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat de administratieve signaalanalyse gebruik zal maken van technologische of geavanceerde verwerkingsmethoden, blijkt dit niet uit de tekst van het Ontwerp zelf. Voor zover de aanvrager beoogt dat de DFO bij de administratieve signaalanalyse gebruik maakt van de in artikel 5 van de wet van 3 augustus 2012 bedoelde processen van datamining, datamatching en profilering, dient dat ook uitdrukkelijk uit het Ontwerp blijkt. Een loutere verwijzing in de Memorie van Toelichting of een verdere concretisering via een DAM-fiche volstaat hiertoe niet, gelet op het belang van deze verwerkingsmethoden voor de omvang en de aard van de verwerking.

183. In dit verband werd verzocht te verduidelijken welke technologieën of analysemethoden hieronder zullen ressorteren (algoritmische analyses, machine learning, datamining, andere). De aanvrager specificeerde dat:

> *"De DFO valt terug op bestaande technieken die binnen de FOD gebruikt worden en voegt geen nieuwe technieken toe."*

184. De Autoriteit merkt op dat deze toelichting geen enkel verduidelijking biedt omtrent de concrete technologische verwerkingsmethoden die binnen de administratieve signaalanalyse zullen worden aangewend. De loutere verwijzing naar de bestaande technieken die reeds binnen de FOD Financiën gebruikt worden, laat niet toe vast te stellen welke analysemethoden, technologieën of geautomatiseerde verwerkingstechnieken in het kader van de DFO daadwerkelijk zullen worden ingezet, zie in dit verband rdnrs. 64-77. Gelet op de centrale rol die deze technieken binnen de administratieve signaalanalyse vervullen, dienen de essentiële categorieën van verwerkingsmethoden

of de uitdrukkelijke verwijzing naar de toepasselijke wettelijke grondslag in het Ontwerp opgenomen worden. Dienovereenkomstig wordt bijgedragen tot de transparantie, de voorzienbaarheid en de afbakening van de verwerkingsbevoegdheid.

185. Daarbij wordt in kanttekening opgemerkt dat er moeilijk in te zien valt waarom een afzonderlijke wettelijke regeling voor de DFO ingevoerd wordt indien de concrete technologische bevoegdheden volledig afgeleid worden uit de algemene verwerkingsbevoegdheden van de FOD Financiën, zonder dat het Ontwerp zelf verduidelijkt op welke wijze deze binnen de administratieve signaalanalyse zullen aangewend worden.

186. Op vraag of deze verwerkingsmethoden vooraf bepaalde parameters of modellen toepassen en, zo ja, op welke wijze deze vastgesteld, gevalideerd en periodiek geëvalueerd worden, lichtte de aanvrager toe:

> *"Ja. Parameters worden per use case vooraf vastgesteld op basis van de betrokken fraudetypologie, de Una Via-criteria, beschikbare gegevenskwaliteit, verwachte fout-positieven en proportionaliteit. Zij worden gedocumenteerd in de DAM-fiche en projectdocumentatie, gevalideerd door de bevoegde business- en dataverantwoordelijken, en onderworpen aan DPO/IAM-controle waar relevant. De werking wordt geëvalueerd aan de hand van fout-positieven, feedback van DFO-agenten, datakwaliteit, proportionaliteit en noodzaak tot bijsturing. Wijzigingen aan parameters of modellen worden gedocumenteerd en, indien materieel een impact, opnieuw gevalideerd."*

187. Terzake wordt verwezen naar rdnrs. 142-147, waar reeds nader werd ingegaan op de wijze waarop de parameters en de DAM-fiches worden vastgesteld. De Autoriteit merkt in dit verband op dat geen inzicht wordt verschaft in de concrete fraudetypologieën waarop deze parameters gebaseerd worden, zie *supra* wat betreft de aanbeveling om hypothetische voorbeelden te gebruiken. Dit klemt des te meer nu de aanvrager zelf aangeeft dat fraudetypologieën snel kunnen wijzigen, zie rdnr. 148, hetgeen niet bijdraagt tot de voorzienbaarheid van de verwerking. Weliswaar dienen deze fraudetypologieën zich binnen het kader van "ernstige fiscale fraude" te situeren, maar ook de afbakening van dit begrip roept, zoals eerder uiteengezet, vragen op.

188. Tevens leidt de Autoriteit, wat de validatie betreft, af dat de omstandigheid dat de parameters gevalideerd worden door business- en dataverantwoordelijken en, waar relevant, onderworpen worden aan DPO- en IAM-controle, op zichzelf geen weerwoord biedt op de vereiste wettelijke afbakening van de verwerking. De parameters zijn namelijk niet louter technische uitvoeringsmodaliteiten, maar lijken mede te bepalen welke gegevens en betrokkenen geselecteerd worden, welke verbanden onderzocht worden en welke resultaten als risicosignaal aangemerkt worden. Voor zover zij aldus bepalend zijn voor de reikwijdte van de verwerking, kan hun interne validatie niet in de plaats treden van de vereiste voorafgaande wettelijke afbakening, zie in dit verband rdnrs. 70-77 en 111-113.

189. Tenslotte wenst de Autoriteit ook in te gaan op hetgeen in de Memorie van Toelichting gestipuleerd wordt, zijnde dat:

> "*Er wordt nagegaan of een geautomatiseerd informatie uitwisselingssysteem kan worden opgezet op basis van het delen van geanonimiseerde filters (hit/no hit). In het geval van een hit kan steeds aanvullende informatie worden opgevraagd*"

190. Uit de verstrekte toelichting, zie *supra*, blijkt dat een onderscheid moet worden gemaakt naargelang de betrokken gegevensbron. Terwijl publiek toegankelijke bronnen en bronnen waarvoor een licentie bestaat volgens de aanvrager voornamelijk manueel geraadpleegd worden ter verificatie, verrijking of uitsluiting van fout-positieven en niet als autonome bulkbron voor permanente screening aangewend worden,[42] blijkt voor de binnen de FOD Financiën beschikbare gegevens uitdrukkelijk dat gebruik wordt gemaakt van het samenbrengen en kruisen van gegevens uit interne fiscale databanken en het datawarehouse, alsook van matching en filtering aan de hand van vooraf bepaalde parameters, indicatoren of risicofactoren. De aanvrager kwalificeert deze verwerking bovendien zelf als een *"(semi)geautomatiseerde analyse*", **zie in dit verband rdnrs. 108-109** betreffende het gebruik van publieke gegevens zoals sociale media en andere.

191. De **verklaring dat de administratieve signaalanalyse "niet uit een continu en geautomatiseerd proces" bestaat, behoeft bijgevolg nadere nuancering**. Uit de verstrekte antwoorden lijkt namelijk niet te volgen dat geen geautomatiseerde verwerking plaatsvindt, maar veeleer dat: *(i) de geautomatiseerde verwerking projectmatig en niet permanent wordt opgestart, (ii) zij voor wat betreft de geautomatiseerde gegevenskruising in hoofdzaak betrekking heeft op interne gegevensbronnen, en (iii) publiek toegankelijke en gelicentieerde bronnen voornamelijk manueel worden aangewend*. Dit bevestigt tevens de, in rdnrs. 78-81, door de Autoriteit geformuleerde bedenkingen omtrent de draagwijdte van de door de aanvrager aangehaalde waarborgen tegen geautomatiseerde gegevensverwerking.

192. Tegen deze achtergrond acht de Autoriteit het **bijzonder opmerkelijk** dat de Memorie van Toelichting **tegelijkertijd uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid om na te gaan of met de CFI een geautomatiseerd informatie-uitwisselingssysteem**, op basis van geanonimiseerde filters en een hit/no-hit-mechanisme, kan worden opgezet, waarbij in geval van een hit aanvullende informatie kan worden opgevraagd. Hieruit blijkt minstens **dat geautomatiseerde vergelijking en uitwisseling met een gegevensbron die zich buiten het eigen gegevenspatrimonium** van de FOD Financiën bevindt, **niet principieel wordt uitgesloten**. De omstandigheid dat bepaalde externe bronnen thans manueel worden geraadpleegd of dat automatisering ten aanzien van een bepaalde gelicentieerde gegevensbron contractueel niet mogelijk zou zijn, kan derhalve niet als een voldoende duurzame waarborg worden beschouwd dat externe gegevensbronnen in de toekomst niet in geautomatiseerde vergelijkings- of matchingprocessen worden betrokken.

[42] Zie in dit verband de bespreking bij rdnrs. 128-130.

193. Dit is des te meer problematisch gelet op het feit dat de materiële afbakening van dergelijke geautomatiseerde verwerkingen zelf onvoldoende voorzienbaar blijft. De aanvrager geeft aan dat een concrete signaalanalyse vooraf afgebakend wordt aan de hand van fraudetypologieën, parameters en een DAM-fiche. Zoals reeds uiteengezet in rdnrs. 140, 150 en 187, dient voldoende inzicht verschaft te worden in de fraudetypologieën die gehanteerd kunnen worden, de criteria aan de hand waarvan zij worden vastgesteld, de concrete parameters die bepalen welke personen en gegevens in een analyse worden betrokken, zie in dit verband de aanbevelingen in rdnrs. 70-77 en 111-113. Het loutere feit dat een verwerking projectmatig wordt opgestart en intern in een DAM-fiche wordt afgebakend, biedt onvoldoende voorzienbaarheid voor de betrokkenen omtrent de omstandigheden waarin hun persoonsgegevens aan een dergelijke geautomatiseerde vergelijking kunnen worden onderworpen.

194. Bovendien **blijft** ook **de potentiële gegevensbasis bijzonder ruim en onvoldoende afgebakend, zie rdnrs.** 70-77 en 111-113. Het door de aanvrager gehanteerde begrip "fiscaal patrimonium" omvat immers het geheel van gegevens waarover de FOD Financiën rechtmatig beschikt of waartoe zij rechtmatig toegang heeft, waarna per concrete analyse een selectie zou worden gemaakt. Daarbovenop wordt melding gemaakt van publiek toegankelijke bronnen, gegevensbronnen waarvoor een licentie bestaat en, krachtens artikel 5 van het Ontwerp, informatie-uitwisseling met de CFI. Bij gebrek aan een voldoende duidelijke wettelijke afbakening van de gegevensbronnen, gegevenscategorieën, betrokkenen, selectiecriteria en mogelijke combinaties daarvan, **kan niet worden uitgesloten dat de administratieve signaalanalyse aanleiding geeft tot steeds ruimere geautomatiseerde kruisingen tussen verschillende gegevensbestanden**.

195. De voorgenomen informatie-uitwisseling met de CFI doet in dit verband bijkomende vragen rijzen. Anders dan de gegevens die zich reeds binnen de FOD Financiën bevinden, betreft het informatie die wordt verwerkt door een afzonderlijke instantie waarop een bijzonder wettelijk geheimhoudingsregime rust. Zoals hiervoor uiteengezet, is onvoldoende duidelijk of de CFI gehouden is gevolg te geven aan een eenvoudig verzoek van de DFO, welke informatie in het kader van een hit/no-hit-mechanisme wordt vergeleken of teruggekoppeld, welke informatie na een hit aanvullend kan worden opgevraagd en op welke wettelijke grondslag de informatiestroom van de CFI naar de DFO berust. Een geautomatiseerde technische koppeling kan deze voorafgaande vragen inzake bevoegdheid en vertrouwelijkheid niet ondervangen.

196. In het licht van het legaliteits- en voorzienbaarheidsbeginsel, alsook de vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit, acht de Autoriteit het dan ook onvoldoende dat de grenzen van dergelijke geautomatiseerde gegevenskruisingen hoofdzakelijk zouden voortvloeien uit interne DAM-fiches, operationele fraudetypologieën, technische parameters of de op een bepaald ogenblik geldende contractuele voorwaarden van externe gegevensbronnen. Naarmate de technologische mogelijkheden tot systematische combinatie en vergelijking van persoonsgegevens toenemen, dient het normatieve kader voldoende duidelijk te bepalen welke gegevensbronnen en categorieën van persoonsgegevens

met elkaar mogen worden vergeleken, voor welke doeleinden en categorieën van betrokkenen, onder welke voorwaarden, met welke mate van automatisering en met welke waarborgen.

197. Bijgevolg kan de Autoriteit in de huidige stand van het **Ontwerp geen gunstig oordeel vellen over een regeling die de mogelijkheid openlaat om geautomatiseerde kruisings- of matchingmechanismen tot stand te brengen tussen het ruime en onvoldoende nader afgebakende fiscale gegevenspatrimonium van de FOD Financiën en externe gegevensbronnen**, waaronder publiek toegankelijke bronnen, gelicentieerde gegevensbronnen en informatie waarover de CFI beschikt, zonder dat de essentiële grenzen van dergelijke verwerkingen vooraf op voldoende duidelijke en voorzienbare wijze in het normatieve kader zijn vastgelegd. Dit geldt des te meer voor de CFI, gelet op het bijzondere beroepsgeheim waaraan zij is onderworpen en de bestaande onduidelijkheid omtrent zowel de rechtsgrond, de richting en de verplichte dan wel facultatieve aard van de informatie-uitwisseling als de categorieën van informatie die daarbij kunnen worden verwerkt, zie in dit verband rdnrs. 172-176.

IV.3.9 Mogelijkheid tot gebruik van serviceproviders?

198. De aanvrager werd verzocht te verduidelijken of dit een intern systeem is of een systeem die door derden geleverd of beheerd wordt. Hierop gaf de aanvrager aan:

> *"Er wordt gebruik gemaakt van de bestaande infrastructuur van de FOD Financiën. Indien er in de toekomst gebruik gemaakt wordt van externe leveranciers, zal dit noodzakelijkerwijze gepaard gaan met de contractuele garanties en juridische waarborgen."*

199. De Autoriteit neemt hier akte van, maar wijst er niettemin op dat, gelet op hetgeen in rdnrs. 186-**Error! Reference source not found.**, uiteengezet werd omtrent het belang van de parameters en modellen voor de afbakening van de verwerking, een eventuele inschakeling van externe leveranciers er niet toe mag leiden dat de inhoudelijke criteria aan de hand waarvan de administratieve signaalanalyse uitgevoerd wordt, door deze leveranciers bepaald worden. De eventuele tussenkomst van externe dienstverleners dient beperkt te blijven tot hetgeen verenigbaar is met het wettelijk vastgestelde kader en mag geen verschuiving meebrengen van de verantwoordelijkheid voor de vaststelling en beoordeling van de criteria die de reikwijdte van de verwerking bepalen.

200. De luttele vermelding dat een eventuele inschakeling van externe leveranciers gepaard zal gaan met "contractuele garanties en juridische waarborgen" biedt overigens onvoldoende klaarheid over de rol die dergelijke leveranciers zouden kunnen vervullen. In voorkomend geval dient duidelijk afgebakend te worden welke handelingen aan externe dienstverleners toevertrouwd kunnen worden en welke beslissingen, gelet op hun bepalende invloed op de verwerking, bij de bevoegde overheidsinstantie dienen te blijven.

IV.4 Verwerkingsverantwoordelijke

201. De aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke moet overeenstemmen met de rol die deze actor in de praktijk zal opnemen en met de zeggenschap die hij heeft over de doeleinden en de middelen die voor de verwerking zullen worden ingezet. Dit moet in de praktijk voor elke verwerking van persoonsgegevens worden nagegaan.

202. Terzake stipuleert het aanvraagformulier het volgende:

> *"artikel 3: FOD Financiën – reeds bestaande verwerkingsverantwoordelijke: art. 4: De administrateur generaal van de bijzondere belastinginspectie is bevoegd voor alle aspecten van de organisatie van de dienst, inclusief de rol als verwerkingsverantwoordelijke. Uitvoering KB preciseert. art. 24: voegt DFO toe aan titel 2 van de wet 30 juli 2018."*

203. In dit verband wordt de aanvrager op gewezen dat artikel 3 van het Ontwerp niet ingaat op de verwerkingsverantwoordelijke. De Autoriteit vermoedt dat er in feite eerder artikel 3 van de wet betreffende FOD Financiën[43], bedoeld wordt, waar effectief sprake is van de FOD Financiën dat gegevens verzamelt en verwerkt om zijn wettelijke opdrachten uit te voeren.[44]

204. Het is nadien onduidelijk welke bepaling beoogd wordt met de verwijzing naar artikel 4 in het aanvraagformulier. Zowel artikel 4 van het Ontwerp als, van de wet FOD Financiën, lijken niet in te gaan op de aanwijzing van de rol van de verwerkingsverantwoordelijke.

205. Zo heeft artikel 4 van de wet FOD Financiën enkel betrekking op de interne uitwisseling van persoonsgegevens binnen de FOD Financiën en de bevoegdheden van de voorzitter van het Directiecomité. Zij regelt de aanwijzing van de verwerkingsverantwoordelijke niet, noch de bevoegdheden van de Administrateurgeneraal van de AABBI in dat verband. Terwijl artikel 4 van het Ontwerp enkel de verzameling, de verwerking van de binnen de FOD Financiën beschikbare gegevens vaststelt.

206. Intuïtief kan worden aangenomen dat de toelichting uit het aanvraagformulier aansluit bij de Memorie van Toelichting, waar gesteld wordt dat de DFO opgericht wordt binnen de AABBI onder het gezag van de Administrateurgeneraal.[45]

207. Bijgevolg, en rekening houdend met voorgaande aspecten, kan de Autoriteit afleiden dat de Administrateurgeneraal voor wat betreft de bevoegdheden uitgeoefend binnen de AABBI, de rol van verwerkingsverantwoordelijke toebedeeld wordt. Echter wordt de aanvrager erop gewezen dat deze gevolgtrekking niet noodzakelijk even voor de hand liggend is voor het breder publiek. Zo wordt de informatie van uit het aanvraagformulier niet automatisch gepubliceerd en is het voor leken niet steeds

[43] Wet van 3 augustus 2012 houdende bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens door de Federale Overheidsdienst Financiën in het kader van zijn opdrachten.

[44] Artikel 3, lid 1 wet FOD Financiën.

[45] Memorie van Toelichting, 2 en 14; Zie eveneens de nota aan de Ministerraad, 1.

vanzelfsprekend om de Memorie van Toelichting te analyseren. De aanvrager wordt verzocht dit uitdrukkelijk in het Ontwerp op te nemen.

208. Tot slot wordt ook verwezen naar artikel 24 van het uitvoerend koninklijk besluit dat de DFO toevoegt aan titel 2 van de wet 30 juli 2018. Aangezien de Autoriteit niet over de tekst van deze bepaling beschikt, kan zij zich hierover niet uitspreken.

IV.5 Bewaartermijn

209. Krachtens artikel 5.1.e) AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.

210. Terzake wordt in het aanvraagformulier aangegeven dat het Ontwerp geen maximale bewaartermijn voorziet.

211. De aanvrager werd in dit verband verzocht duiding te geven, over de leemte hiervan en eventueel te verwijzen naar potentiële andere normen die hier van toepassing waren, hetgeen als volgt beantwoord werd:

> "*De DFO voegt geen nieuwe verwerking toe en moet zich bijgevolg baseren op de reeds bestaande maximale bewaartermijnen van de FOD Financiën. De bewaartermijnen zijn raadpleegbaar op de website van de FOD Privacyverklaring | FOD Financiën.*"

212. De Autoriteit kan deze redenering niet volgen. Zoals reeds uiteengezet, voert het Ontwerp wel degelijk nieuwe verwerkingen en doeleinden in. Krachtens het legaliteitsbeginsel dienen voor deze verwerkingen een maximale bewaartermijn of objectieve criteria ter bepaling daarvan te worden voorzien. Indien, zoals de aanvrager aanvoert, wordt gesteund op reeds bestaande bewaartermijnen, dienen de toepasselijke wettelijke bepalingen op voldoende duidelijke en welbepaalde wijze te worden geïdentificeerd. Een verwijzing naar de privacyverklaring op de website van de FOD Financiën kan een dergelijke formele wettelijke grondslag niet vervangen. Evenmin volstaat een algemene verwijzing naar bestaande bewaartermijnen, aangezien voor de betrokkenen op voldoende voorzienbare wijze moet kunnen worden vastgesteld welke bewaartermijn geldt voor welke verwerking en voor welk doeleinde.

213. Op vraag naar welk het ogenblik is dat persoonsgegevens die niet langer noodzakelijk zijn voor de administratieve signaalanalyse verwijderd of geanonimiseerd worden, gaf de aanvrager aan:

> "*De persoonsgegevens die voortkomen uit de verwerkingen in het datawarehouse en nadien gebruikt in een fiscaal onderzoek of controle worden niet langer bewaard dan noodzakelijk voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt met een maximale bewaartermijn die één jaar na de verjaring van alle vorderingen die tot de bevoegdheid van de verwerkingsverantwoordelijke behoren en, in voorkomend geval, de definitieve beëindiging van de administratieve en rechterlijke procedures en rechtsmiddelen.*"

214. De Autoriteit begrijpt dat de aanvrager aansluiting zoekt bij de bestaande bewaartermijn die eindigt één jaar na de verjaring van alle vorderingen die tot de bevoegdheid van de verwerkingsverantwoordelijke behoren en, in voorkomend geval, na de definitieve beëindiging van de administratieve en rechterlijke procedures en rechtsmiddelen. Deze verwijzing laat desalniettemin verschillende vragen onbeantwoord. **Vooreerst** werd reeds uiteengezet, zie rdnrs. 99 en 204-207, dat in het kader van het Ontwerp minstens twee verwerkingsverantwoordelijken worden aangeduid, waardoor onduidelijk blijft aan wiens bevoegdheden en termijnen moet worden aangeknoopt. **Daarnaast** blijkt uit de antwoorden van de aanvrager, zie rdnr. 119, dat gegevens die tijdens de administratieve signaalanalyse aan het licht komen, ook wanneer zij geen "ernstige fiscale fraude" uitmaken, onder bepaalde omstandigheden kunnen worden aangewend voor andere wettelijke opdrachten binnen de FOD Financiën. Hierdoor vervaagt de afbakening tussen de onderscheiden verwerkingen en wordt evenmin duidelijk welke bewaartermijn op welke verwerking van toepassing is. **Tenslotte** voorziet het Ontwerp geen afzonderlijke bewaartermijn, noch objectieve criteria om deze te bepalen, voor persoonsgegevens die uitsluitend in het kader van de administratieve signaalanalyse worden verwerkt. Bijgevolg blijft onduidelijk op welk ogenblik deze gegevens moeten worden verwijderd of geanonimiseerd wanneer zij niet langer noodzakelijk zijn voor dat specifieke doeleinde. Nochtans blijkt zoals hiernavolgend weergeven dat bewaartermijnen wel meespelen.

215. De aanvrager werd verzocht te verduidelijken of er een onderscheid gemaakt wordt tussen de duur van de administratieve signaalanalyse en de bewaartermijn van de persoonsgegevens na afloop van de administratieve signaalanalyse. De aanvrager gaf in dit verband aan:

> *"Ja, de DFO-agent die bevoegd is voor het uitvoeren van de administratieve signaalanalyse is heeft ook de plicht om, indien de administratieve signaalanalyse niet meer relevant is, deze te verwijderen.*
>
> *Er is echter altijd de maximale limiet van de archiefwet van 24 juni 1955 en rekening houdend met verjaringstermijnen en gerechtelijke procedures voor de persoonsgegevens na afloop van een administratieve signaalanalyse met strafrechtelijk gevolg."*

216. Uit voorgaand wordt vastgesteld dat de aanvrager een onderscheid lijkt te maken tussen enerzijds de administratieve signaalanalyse als dusdanig en anderzijds de bewaartermijn van de persoonsgegevens na afloop ervan. Deze toelichting wekt eveneens bijkomende vragen op. **In eerste instantie** blijft onduidelijk wat precies onder het verwijderen van de administratieve signaalanalyse moet worden verstaan en of dit betrekking heeft op de analyse als dossier, de resultaten ervan dan wel op de onderliggende persoonsgegevens. **In tweede instantie** wordt de verwijderingsplicht gekoppeld aan het criterium dat de administratieve signaalanalyse "niet meer relevant" is. De aanvrager specificeert evenwel niet aan de hand van welke objectieve criteria deze relevantie beoordeeld wordt, noch op welk ogenblik deze beoordeling plaatsvindt.

217. Ten slotte wordt voor persoonsgegevens met een strafrechtelijk gevolg verwezen naar de archiefwet van 24 juni 1955, de verjaringstermijnen en de gerechtelijke procedures, zonder te preciseren welke

concrete bewaartermijnen op de onderscheiden verwerkingen van toepassing zijn. Terzake wordt de aanvrager er ook op gewezen dat de archiefwet geen algemene maximale bewaartermijn voor persoonsgegevens of administratieve dossiers bevat, maar het beheer, de overbrenging en de eventuele vernietiging van overheidsarchieven regelt. De enkele verwijzing naar deze wet staat niet gelijk aan het vaststellen van een maximale bewaartermijn omdat het toelaat te bepalen hoe lang persoonsgegevens die in het kader van de administratieve signaalanalyse worden verwerkt, mogen worden bewaard.

218. Op vraag naar welke bewaartermijn toepasselijk is voor persoonsgegevens die worden afgeleid of gegenereerd in het kader van de administratieve signaalanalyse (zoals risicoscores, indicatoren, profielen of andere afgeleide gegevens), gaf de aanvrager het volgende aan:

> *"De DFO creëert op dit punt geen volledig nieuw bewaarsysteem, maar steunt op de reeds bestaande gegevens, processen en controlemechanismen van de FOD Financiën en de AABBI.*
>
> *De toepasselijke bewaartermijn wordt bepaald per verwerking of use case en moet worden verantwoord in de DAM-fiche. Die DAM-fiche bevat onder meer het doel, de afbakening van de verwerking, de betrokken gegevenscategorieën, de noodzaak en proportionaliteit, de bewaartermijnen, de toegangsbeperkingen en de waarborgen inzake menselijke tussenkomst."*

219. De Autoriteit stelt vast dat deze toelichting moeilijk verenigbaar is met de eerder verstrekte antwoorden. Aanvankelijk werd immers gesteld dat het DFO geen nieuwe verwerkingen invoert en bijgevolg steunt op de reeds bestaande bewaartermijnen van de FOD Financiën. Thans wordt daarentegen aangegeven dat de bewaartermijn per verwerking of use case bepaald wordt en in de DAM-fiche verantwoord moet worden. Hierdoor blijft onduidelijk of de bewaartermijnen reeds normatief zijn vastgelegd dan wel per concrete verwerking worden bepaald. Indien het laatste het geval is, kan een DAM-fiche geen vervanging vormen voor een voldoende duidelijke wettelijke regeling van de bewaartermijnen.

220. De aanvrager werd verzocht aan te geven of er voor de bewaartermijn een onderscheid gemaakt wordt naargelang de categorie van persoonsgegevens of de aard van de verwerkte gegevens. Hierop lichtte de aanvrager toe:

> *"Ja. Het uitgangspunt is dat de bewaartermijn functie- en doelgebonden wordt bepaald, rekening houdend met de aard van de gegevens, het doel van de verwerking en de fase waarin de DFO optreedt.*
>
> *Zo dient er een onderscheid gemaakt te worden tussen de gegevens in het fiscaal patrimonium en de gegevens in de strafonderzoeken die door het parket worden gevoerd. Deze laatste worden afgeschermd en zijn onderworpen aan een eigen regime (wetboek strafvordering)."*

221. Aldus bevestigt de aanvrager dat een onderscheid wordt gemaakt naargelang de aard en het toepasselijke juridische regime van de verwerkte gegevens. Indien dit het geval is, verwacht de Autoriteit dat voor de onderscheiden verwerkingen eveneens duidelijk aangegeven wordt welke

maximale bewaartermijn of welke objectieve criteria ter bepaling daarvan van toepassing zijn. Deze specificering ontbreekt, m.u.v. het onderscheid tussen gegevens die deel uitmaken van het fiscaal patrimonium en gegevens afkomstig uit strafonderzoeken, waarbij deze laatste onder het regime van het Wetboek van Strafvordering vallen.

222. Bovendien lijkt deze **toelichting moeilijk verenigbaar met de eerder verstrekte antwoorden. Enerzijds** werd benadrukt dat het fiscaal patrimonium geen vrij herbruikbare gegevensverzameling vormt en dat persoonsgegevens slechts op beperkte en doelgebonden wijze kunnen worden verwerkt, waarbij een verder gebruik afhankelijk is van een eigen wettelijke opdracht, een rechtsgrond en bijkomende voorwaarden, zie rdnrs. 105-117. **Anderzijds** werd later bevestigd dat persoonsgegevens en vaststellingen die tijdens de administratieve signaalanalyse worden verkregen, ook wanneer zij geen "ernstige fiscale fraude" betreffen, door andere diensten van de FOD Financiën kunnen worden hergebruikt in het kader van hun eigen wettelijke opdrachten, zie rdnr. 119. Tegen deze achtergrond blijft **onduidelijk welke bewaartermijn op welke verwerking van toepassing is en op welk ogenblik de verwerking in het kader van de administratieve signaalanalyse geacht wordt te zijn beëindigd**.

223. Denk bijvoorbeeld aan de verwerking van persoonsgegevens afkomstig uit publiek toegankelijke bronnen en de noodzaak van een duidelijke regeling inzake bewaartermijnen. Wanneer dergelijke gegevens in het kader van de administratieve signaalanalyse worden overgenomen of verwerkt, ontstaat immers een nieuwe verwerking binnen de FOD Financiën. De aanvrager verduidelijkt niet hoe lang deze gegevens vervolgens mogen worden bewaard, noch welk regime daarop van toepassing is. Dit is des te relevanter nu gegevens die oorspronkelijk publiek toegankelijk waren, nadien kunnen worden gewijzigd, verwijderd of niet langer publiek beschikbaar zijn. Bij gebreke aan een duidelijke regeling blijft onduidelijk of en hoelang dergelijke gegevens, eenmaal opgenomen in de administratieve signaalanalyse, verder mogen worden bewaard en gebruikt.

IV.6 Integriteit en vertrouwelijkheid

224. Uit de Memorie van Toelichting volgt dat er gebruik gemaakt zal worden van een beveiligde digitale opslagomgeving die voor de DFO wordt voorzien en uit een afzonderlijk netwerk binnen de FOD Financiën bestaat, afgeschermd van de standaardinfrastructuur van de AABBI.[46] Er wordt hierbij gespecificeerd dat toegang tot deze omgeving uitsluitend via rolgebaseerde- toegangscontrole met authenticatie gebeurt, waarbij enkel geautoriseerde DFO agenten de mogelijkheid hebben om gegevens te raadplegen of te verwerken. Alle handelingen binnen dit domein worden automatisch geregistreerd via een volledige audittrail, waardoor elke inzage, wijziging of doorstroming van

[46] Memorie van Toelichting, 24.

gegevens retrospectief controleerbaar is voor het bevoegd Openbaar Ministerie en de toezichthoudende autoriteit.

225. Terzake werd de aanvrager verzocht te verduidelijken of er gewerkt wordt met gradaties in soorten gegevens en toegangsmechanismes waar toegang toe verschaft wordt. Hetgeen als volgt beantwoord werd:

> *"Ja. Er wordt gewerkt met gradaties, zowel wat betreft de aard van de gegevens als wat betreft de toegang ertoe. Dit is een belangrijk element om te benadrukken: de DFO steunt op bestaande FOD Financiën-mechanismen voor toegangsbeheer, waaronder de methode van DAM-fiches, IAM-rechtenbeheer, Toegang wordt gefaseerd, rolgebonden, doelgebonden, gelogd en gekoppeld aan bestaande FOD Financiën-governance.*
>
> *Bijvoorbeeld: een BBI agent heeft geen toegang tot de onderzoeksdossiers van de DFO."*

226. De aanvrager bevestigt aldus het bestaan van toegangsmechanismes tussen de DFO en de andere BBI-agenten. Er wordt niettemin aan herinnerd dat er een onderscheid gemaakt dient te worden tussen de technisch toegang, die via IAM-rechten en DAM-fiches beheerd wordt, en de juridische afbakening van de gegevens die voor een welbepaalde wettelijke opdracht mogen worden geraadpleegd en verwerkt.

227. Tenslotte wordt de aanvrager erop gewezen dat het, gelet op de delicate aard, de complexiteit en de omvang van de verwerking, raadzaam is om regelmatig DPIAs en risicoanalyses uit te voeren, zowel t.a.v. het systeem en de procedure als van de artificiële intelligentie systemen die gehandhaafd worde en de daaruit voortvloeiende output. Dienovereenkomstig kunnen potentiële risico's en vormen van bias op tijd vastgesteld worden en passende maatregelen genomen worden.

IV.7 Rechten van de betrokkenen

228. De aanvrager werd verzocht te verduidelijken welke transparantiemechanismen voorzien worden om betrokkenen te informeren over de administratieve signaalanalyse, de wijze waarop deze wordt uitgevoerd, de categorieën van verwerkte persoonsgegevens, de doeleinden van de verwerking en de daarbij geldende waarborgen.

> *"Dezelfde zoals deze bestaan voor de FOD Financiën. Informatie over de betrokken zal worden opgenomen voor verwerking zoals beschreven in de Privacy verklaring die op de website van FOD Financiën is gepubliceerd."*

229. De Autoriteit merkt op dat de loutere verwijzing naar de bestaande privacyverklaring van de FOD Financiën slechts een gedeeltelijk antwoord biedt op de gestelde vraag. Overeenkomstig de artikelen 13 en 14 AVG dient de betrokkene op een behoorlijke, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke wijze te worden geïnformeerd over de verwerking van zijn persoonsgegevens, met inbegrip van onder meer de doeleinden van de verwerking, de betrokken categorieën van

persoonsgegevens en, in de gevallen bedoeld in artikel 14 AVG, de bron waaruit de persoonsgegevens zijn verkregen. Gelet op de specifieke aard van de administratieve signaalanalyse en de daarbij gebruikte technologische of geavanceerde verwerkingsmethoden, dient de aanvrager te verzekeren dat de aan de betrokkenen verstrekte informatie voldoende specifiek betrekking heeft op deze verwerking **en hen daadwerkelijk in staat stelt de aard en draagwijdte ervan te begrijpen**. Daarbij dient minstens op voldoende duidelijke en toegankelijke wijze informatie te worden verschaft over het bestaan en de doeleinden van de administratieve signaalanalyse, de categorieën van persoonsgegevens en gegevensbronnen die daarbij kunnen worden aangewend, de algemene wijze waarop de verwerking plaatsvindt en de voor betrokkenen relevante waarborgen. Het feit dat de algemene procedures en privacyverklaring van de FOD Financiën van toepassing zijn, volstaat niet indien daaruit de specifieke kenmerken van de verwerking door de DFO niet kenbaar zijn.

230. Deze transparantieverplichtingen zijn in het bijzonder pertinent wanneer persoonsgegevens voor een ander doel verder worden verwerkt, zoals in onderhavig Ontwerp mogelijk wordt (bijvoorbeeld van FOD Financiën naar DFO; van DFO naar CIF en omgekeerd, enz.). Krachtens artikelen 13(3), en 14(4) AVG geldt dat de betrokkene in dat geval voor die verdere verwerking informatie dient te ontvangen over dat andere doel en alle relevante verdere informatie als bedoeld in deze bepalingen. Dit geldt dus in het bijzonder waar, voor zover persoonsgegevens die oorspronkelijk door de FOD Financiën in het kader van andere wettelijke opdrachten werden verkregen, vervolgens voor de administratieve signaalanalyse door de DFO aangewend worden. Voor zover de aanvrager zich ten aanzien van persoonsgegevens die niet bij de betrokkene zijn verkregen zou beroepen op de uitzondering van artikel 14(5)(c) AVG, **dient bovendien in herinnering te worden gebracht dat deze uitzondering slechts geldt wanneer de verkrijging of verstrekking uitdrukkelijk is voorgeschreven** door Unierecht of lidstatelijk recht dat op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is **en passende maatregelen ter bescherming van de gerechtvaardigde belangen van de betrokkene bevat.** De toepasselijkheid van deze uitzondering kan derhalve niet zonder meer worden afgeleid uit het enkele bestaan van een wettelijke opdracht of bevoegdheid van de FOD Financiën.

231. Op vraag naar welke mechanismen voorzien worden om betrokkenen in staat te stellen onjuiste persoonsgegevens, onjuiste afgeleide gegevens, foutieve verbanden of onterechte conclusies die in het kader van de administratieve signaalanalyse worden gegenereerd en die (potentieel) aanleiding kunnen geven tot verdere administratieve of gerechtelijke stappen, te laten verbeteren of rectificeren, gaf de aanvrager aan:

> *"Dezelfde zoals deze bestaan voor de FOD Financiën en in de strafrechtelijke fase, dezelfde die reeds bestaan voor strafrechtelijke onderzoeken.*
>
> *De privacyverklaring van de FOD Financiën, bevat de procedure voor burgers om hun rechten uit te oefenen. Deze procedure zal eveneens van toepassing zijn in het kader van de verwerking door de DFO."*

232. De Autoriteit merkt op dat de aanvrager in algemene bewoordingen verwijst naar de bestaande procedures voor de uitoefening van de rechten van betrokkenen binnen de FOD Financiën. Hiermee wordt echter niet verduidelijkt op welke wijze en vanaf welk ogenblik een betrokkene specifiek kan opkomen tegen onjuiste afgeleide gegevens, foutieve verbanden of onterechte conclusies die door de administratieve signaalanalyse zelf worden gegenereerd. Inzicht in dit onderscheid is relevant nu het niet noodzakelijk gaat om de rectificatie van onjuiste persoonsgegevens in een onderliggende gegevensbron, maar eveneens om gegevens, verbanden of conclusies die door het combineren en analyseren van op zichzelf correcte persoonsgegevens tot stand komen.

233. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer een omzetgegeven, een btw-aangifte en ondernemingsgegevens elk afzonderlijk correct zijn, maar uit de combinatie ervan ten onrechte een risicosignaal afgeleid wordt. In een dergelijke situatie behoeven de onderliggende persoonsgegevens als zodanig geen rectificatie, maar kan wel de daarop gebaseerde afleiding of beoordeling onjuist zijn. De door de aanvrager elders beschreven menselijke tussenkomst, waarbij een DFO-agent onder meer de datakwaliteit, matching, context en mogelijke fout-positieven controleert, kan in deze fase een belangrijke interne waarborg vormen om dergelijke onjuiste afleidingen te detecteren en verdere opvolging ervan te voorkomen.

234. Deze menselijke tussenkomst biedt evenwel op zichzelf geen volledig antwoord op de gestelde vraag, aangezien zij onderscheiden moet worden van de mogelijkheid voor de betrokkene om zelf kennis te nemen van en op te komen tegen een foutief verband, afgeleid gegeven of risicosignaal. Daarbij dient rekening te worden gehouden met het ogenblik waarop de betrokkene van de verwerking of de daaropvolgende handeling in kennis wordt gesteld. Het enkele feit dat een betrokkene op een later ogenblik wordt geïnformeerd over een controle, onderzoek of andere opvolging, impliceert immers niet noodzakelijk dat hij tevens kennis verkrijgt van het feit dat een administratieve signaalanalyse aan deze opvolging ten grondslag lag, noch van de relevante gegevens, criteria of afleidingen die tot zijn selectie hebben geleid. Zonder voldoende informatie hieromtrent kan de daadwerkelijke betwisting van een foutief risicosignaal of een onjuiste analytische afleiding worden bemoeilijkt.

235. De Autoriteit verzoekt de aanvrager derhalve te verduidelijken op welke wijze en vanaf welk ogenblik een betrokkene in staat gesteld wordt om niet alleen de juistheid van de onderliggende persoonsgegevens, maar ook de juistheid van de in het kader van de administratieve signaalanalyse gegenereerde afgeleide gegevens, verbanden en risicosignalen te betwisten en, in voorkomend geval, een herbeoordeling ervan te verkrijgen. Tevens dient verduidelijkt te worden welke gevolgen een gegronde betwisting heeft voor het betrokken risicosignaal en de eventuele verdere verwerking of opvolging ervan.

236. Dit is des te meer zwaarwegend nu uit de toelichting van de aanvrager in rdnr. 119 blijkt dat gegevens die in het kader van de administratieve signaalanalyse worden verkregen, maar geen betrekking blijken te hebben op "ernstige fiscale fraude," klaarblijkelijk verder kunnen worden aangewend door andere

entiteiten van de FOD Financiën in het kader van hun respectieve wettelijke opdrachten. Een eventuele onjuiste afleiding, foutief verband of fout-positief risicosignaal kan derhalve potentieel gevolgen hebben die verder reiken dan de administratieve signaalanalyse binnen de DFO zelf. In het licht hiervan dient gewaarborgd te worden dat niet alleen onjuiste brongegevens, maar ook onjuiste afgeleide gegevens en verbanden tijdig kunnen geïdentificeerd en gecorrigeerd worden en dat dergelijke onjuistheden niet zonder meer doorwerken in verdere verwerkingen binnen de FOD Financiën.

237. Daarnaast acht de Autoriteit het aangewezen dat op voldoende toegankelijke wijze algemene informatie wordt verstrekt over de administratieve signaalanalyse en over de wijze waarop betrokkenen hun rechten in dit verband kunnen uitoefenen. Deze informatie dient minstens beschikbaar te zijn via de daartoe bestemde pagina's van de FOD Financiën en, gelet op de organisatorische inbedding van de DFO, gemakkelijk toegankelijk te zijn vanuit de informatiepagina's betreffende de AABBI en de DFO.

238. Tenslotte stelt de Autoriteit, **na analyse van de privacyverklaring van de FOD Financiën, vast dat daarin geen uitdrukkelijke melding gemaakt wordt van het feit dat in het kader van de verwerking van persoonsgegevens tevens gebruik kan worden gemaakt van publiek toegankelijke bronnen en gegevensbronnen waarvoor een geldige licentie bestaat**. Gelet op de toelichting van de aanvrager omtrent de aanwending van dergelijke bronnen binnen de administratieve signaalanalyse, dient de verstrekte informatie dienovereenkomstig te worden aangevuld. De betrokkenen moeten op een voldoende toegankelijke wijze kunnen kennisnemen van de categorieën van gegevensbronnen waaruit hun persoonsgegevens kunnen worden verkregen, alsook van de wijze waarop deze gegevens in het kader van de administratieve signaalanalyse worden verzameld en verder verwerkt. Dit geldt eveneens wanneer de betrokken gegevens afkomstig zijn uit bronnen waarvan de raadpleging een account, abonnement of licentie vereist.[47]

OM DEZE REDENEN,

Is de Autoriteit van oordeel dat:

1. De noodzakelijkheid van de oprichting van de DFO en van de toekenning van administratieve analysebevoegdheden naast de reeds bestaande opdrachten van de CFI nader aangetoond moet worden. In het bijzonder dient verduidelijkt te worden waarin de opdrachten van beide instanties materieel van elkaar verschillen, welke concrete lacune

[47] Zie eveneens in dezelfde lijn CNIL, CNIX2434790V, Délibération n° 2024-081 du 14 novembre 2024 portant avis sur un projet de décret modifiant le décret n° 2021-148 du 11 février 2021 relatif aux modalités de mise en œuvre par la direction générale des finances publiques et la direction générale des douanes et droits indirects de traitements informatisés et automatisés permettant la collecte et l'exploitation de données rendues publiques sur les sites internet des opérateurs de plateforme en ligne, laatst geraadpleegd op 11 augustus 2026 langs https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000050935691.

met de oprichting van de DFO verholpen wordt en waarom de bestaande structuren en samenwerkingsmechanismen ontoereikend zijn (**rdnrs. 10-18**);

2. De in het Ontwerp gehanteerde terminologie inzake de "vaststelling" van feiten die een misdrijf kunnen uitmaken nader onderzocht dient te worden, teneinde te vermijden dat de indruk ontstaat dat de DFO reeds in de administratieve fase een kwalificatie verricht die aan de bevoegde gerechtelijke autoriteiten toekomt (**rdnr. 19**);

3. Het Ontwerp verder dient te verduidelijken aan de hand van welke objectieve criteria de DFO moet beoordelen of er sprake is van "ernstige fiscale fraude", zodat de materiële reikwijdte van zijn verwerkingsbevoegdheid voldoende duidelijk, voorzienbaar en objectief afgebakend wordt (**rdnrs. 26-42**);

4. Het verdere gebruik van persoonsgegevens die in het kader van de administratieve signaalanalyse verwerkt worden afzonderlijk afgebakend dient te worden overeenkomstig het beginsel van doelbinding, waarbij rekening dient te worden gehouden met de uitdrukkelijke beperking van de oorspronkelijke verwerking tot de detectie en vaststelling van "ernstige fiscale fraude" (**rdnrs. 43-44**);

5. Het Ontwerp uitdrukkelijk moet bepalen onder wiens gezag de administratieve signaalanalyse uitgevoerd wordt en hoe de gezags- en bevoegdheidsverdeling tussen de Administrateurgeneraal van de AABBI en de adviseur-generaal van de DFO zich verhoudt tot de zelfstandige en onafhankelijke uitvoering van deze analyse (**rdnrs. 48-50**);

6. De categorieën van persoonsgegevens die door de DFO verwerkt kunnen worden op voldoende duidelijke en voorzienbare wijze in een formele wettelijke norm afgebakend dienen te worden, waarbij een algemene verwijzing naar het bestaande wettelijke kader van de FOD Financiën en de AABBI niet kan volstaan indien dit kader zelf geen voldoende duidelijke begrenzing bevat (**rdnrs. 52-59**);

7. Het Ontwerp nader dient te verduidelijken op welke concrete formele wettelijke bepalingen de initiële verzameling en raadpleging van persoonsgegevens door de FOD Financiën steunt en in welke mate artikel 4 van het Ontwerp de DFO een zelfstandige bevoegdheid verleent om persoonsgegevens uit verschillende gegevensbronnen te raadplegen of samen te brengen (**rdnrs. 60-63**);

8. De wet van 3 augustus 2012, gelet op haar algemene formulering, niet kan volstaan als rechtsgrond voor iedere verwerking van persoonsgegevens door de DFO, en de specifieke verwerkingen in het kader van de administratieve signaalanalyse voldoende wettelijk moeten worden afgebakend (**rdnrs. 64-69**);

9. De toegang van de DFO tot en het gebruik van het datawarehouse en de daaraan verbonden, al dan niet geautomatiseerde, analysetechnieken uitdrukkelijk in het Ontwerp moeten worden gekaderd en begrensd (**rdnrs. 70-74 en 77**);

10. De gegevensbronnen waartoe de DFO in het kader van de administratieve signaalanalyse toegang kan hebben voldoende duidelijk en normatief moet worden afgebakend, zonder dat een verwijzing naar het fiscaal patrimonium, de gegevensbronnen die reeds binnen de FOD Financiën beschikbaar zijn, de "huidige toegangsrechten" of contractuele voorwaarden van gelicentieerde databanken kan volstaan (**rdnrs. 79-81**);

11. Het Ontwerp objectieve criteria dient vast te stellen voor de selectie van persoonsgegevens die in het kader van de administratieve signaalanalyse kunnen worden verwerkt, teneinde te vermijden dat een ruim criterium zoals het bestaan van een "aantoonbaar verband" aanleiding geeft tot ongerichte of exploratieve gegevensverwerking in strijd met het beginsel van minimale gegevensverwerking (**rdnrs. 83-86**);

12. Essentiële elementen van de verwerking, waaronder de concrete finaliteit, de categorieën van persoonsgegevens, de gebruikte verwerkingsmethoden en de bewaartermijnen, niet hoofdzakelijk via interne DAM-fiches mogen worden bepaald, maar op voldoende duidelijke en voorzienbare wijze in een formele wettelijk verbindend normatief kader dienen vastgelegd te worden (**rdnrs. 87-92**);

13. Voor persoonsgegevens afkomstig uit niet-fiscale gegevensbronnen verder uiteengezet moet worden welke concrete gegevensbronnen gebruikt worden en op welke formele wettelijke bepalingen de initiële verzameling en verwerking van persoonsgegevens uit iedere onderscheiden gegevensbron steunt (**rdnrs. 94-96**);

14. In het Ontwerp de categorieën van afgeleide persoonsgegevens en metadata nader moeten worden bepaald, met verduidelijking van de toepasselijke rechtsgrond en bewaartermijnen voor zover het persoonsgegevens betreft (**rdnrs. 98-101 en 102-104**);

15. De functie en onderlinge verhouding van fraudetypologieën, use cases of projecten en de DAM-fiche nader dienen te worden verduidelijkt, onder meer aan de hand van concrete, desgevallend hypothetische voorbeelden die inzicht geven in de wijze waarop een fraudetypologie wordt opgebouwd en geoperationaliseerd (**rdnr. 113**);

16. Uit het Ontwerp zelf klaarblijkelijke voortvloeit dat het begrip "fiscaal patrimonium" geen onbeperkte beschikbaarheid of hergebruik van alle gegevens van de FOD Financiën

inhoudt en op basis van welke objectieve criteria een beperkte en doelgebonden selectie plaatsvindt (**rdnrs. 105-114**);

17. Het Ontwerp duidelijk dient af te bakenen onder welke voorwaarden gegevens afkomstig uit strafrechtelijke onderzoeken, die rechtmatig aan de FOD Financiën meegedeeld zijn, deel kunnen uitmaken van het fiscaal patrimonium en voor welke doeleinden deze gegevens vervolgens kunnen worden verwerkt of hergebruikt (**rdnrs. 114-117**);

18. Het Ontwerp voldoende transparantie dient te bieden over de verdere aanwending van de resultaten van de administratieve signaalanalyse en uitdrukkelijk moet bepalen onder welke voorwaarden persoonsgegevens of vaststellingen die geen "ernstige fiscale fraude" betreffen voor andere wettelijke opdrachten van de FOD Financiën kunnen worden gebruikt (**rdnrs. 118-122**);

19. De functie van publiek toegankelijke en gelicentieerde gegevensbronnen binnen de administratieve signaalanalyse nader afgebakend dient te worden, in het bijzonder wat betreft de vraag of deze uitsluitend voor verificatie en verrijking worden gebruikt dan wel eveneens kunnen bijdragen tot het genereren van risicosignalen, en de formele wettelijke grondslag (**rdnrs. 124-125**);

20. Verder gespecificeerd moet worden aan de hand van welke objectieve criteria wordt beoordeeld of het gebruik van publiek toegankelijke of gelicentieerde gegevens voor een concrete analyse noodzakelijk is, of daarbij gerichte opzoekingen naar betrokkenen plaatsvinden, of deze bronnen als signaalbron kunnen fungeren en wat concreet onder de "verrijking" met dergelijke gegevens dient te worden verstaan (**rdnrs. 127-130**);

21. Uitdrukkelijk aangegeven moet worden of persoonsgegevens afkomstig van commerciële gegevensleveranciers of databrokers verwerkt worden en, indien dit het geval is, het rechtmatig gebruik van dergelijke gegevens afzonderlijk dient te worden aangetoond en passende waarborgen voorzien moeten worden, bij gebreke waarvan van dergelijke gegevensinstromen onthouden moet worden (**rdnr. 134**);

22. De categorieën van betrokkenen van wie persoonsgegevens in het kader van de administratieve signaalanalyse verwerkt kunnen worden op voldoende duidelijke en voorzienbare wijze afgebakend dienen te worden, in het bijzonder wat betreft betrokkenen die worden geselecteerd aan de hand van fraudetypologieën, vooraf bepaalde analyses, risico-indicatoren of signalen (**rdnrs. 136-141**);

23. De systematiek van de administratieve signaalanalyse nader verduidelijkt dient te worden, in het bijzonder waaruit het eerste signaal of de aanleiding voor de analyse voortvloeit en of dit signaal reeds het resultaat is van een voorafgaande analyse aan de hand van een

fraudetypologie en parameters dan wel of de signaalanalyse pas aanvangt nadat een extern of individueel signaal beschikbaar is (**rdnr. 143**);

24. De essentiële kenmerken van de verwerking, waaronder de toegelaten gegevenscategorieën, analysemethoden en selectiecriteria, niet d.m.v. DAM-fiches vastgesteld mogen worden indien deze niet reeds voldoende duidelijk uit de formele wet voortvloeien (**rdnr. 145**);

25. Nader verduidelijkt moet worden hoe de verfijning van parameters tijdens de administratieve signaalanalyse zich verhoudt tot de voorafgaande vastlegging ervan in een gevalideerde DAM-fiche en of een dergelijke verfijning aanleiding geeft tot een wijziging van de DAM-fiche dan wel betrekking heeft op een latere analyse of nieuwe verwerking (**rdnr. 147**);

26. De omvang van de gegevensverzameling waarop de vooraf bepaalde detectieregels in het kader van de administratieve signaalanalyse toegepast worden nader dienen te worden afgebakend (**rdnrs. 149-150**);

27. Het precieze en chronologische verloop van de administratieve signaalanalyse nader dient te worden verduidelijkt, in het bijzonder het ogenblik waarop de DAM-fiche opgesteld en gevalideerd wordt en vanaf wanneer deze de verwerking daadwerkelijk begrenst (**rdnr. 152**)

28. In de Memorie van Toelichting op duidelijke wijze dient te worden uiteengezet welke concrete rol de menselijke tussenkomst binnen de administratieve signaalanalyse vervult en op welke wijze wordt gewaarborgd dat deze daadwerkelijk inhoudelijk en betekenisvol is, waarbij de bevoegde DFO-agent over reële beoordelingsvrijheid moet beschikken en de resultaten van de analyse daadwerkelijk moet kunnen verwerpen of wijzigen (**rdnrs. 155-157**);

29. Nader afgebakend dient te worden in welke mate de administratieve signaalanalyse, gelet op de aard, omvang en diversiteit van de betrokken gegevensbronnen en verwerkingshandelingen, buiten het begrip "onderzoeking" en de daaraan verbonden procedurele waarborgen kan worden geplaatst (**rdnrs. 163-166**);

30. Verduidelijkt moet worden vanaf welk ogenblik de procedurele waarborgen uit de fiscale wetgeving van toepassing zijn, welke criteria bepalen wanneer de administratieve signaalanalyse eindigt en een fiscale onderzoeksfase aanvangt, welke procedurele gevolgen aan deze overgang verbonden zijn (**rdnr. 168**);

31. De verhouding tussen artikel 5 van het Ontwerp en de kwalificatie van de administratieve signaalanalyse als zijnde geen onderzoeksdaad dient te worden herzien of verduidelijkt (**rdnrs. 169-172**);

32. De samenhang tussen de informatie-uitwisseling met de CFI waarin artikel 5 van het Ontwerp voorziet en de toelichting dat de administratieve signaalanalyse geen verplichting voor derden of andere overheden inhoudt om bijkomende gegevens te verstrekken dient te worden geëxpliciteerd. In het bijzonder moet aangegeven worden of de CFI gehouden is gevolg te geven aan een eenvoudig verzoek van de DFO, welke gegevens verkregen kunnen worden (**rdnr. 173**);

33. Voor de informatiestroom van de CFI naar de DFO dient te worden voorzien in een voldoende duidelijke wettelijke grondslag (**rdnr. 174**);

34. De in artikel 5 van het Ontwerp voorziene informatie-uitwisseling met de CFI voldoende duidelijk afgebakend dient te worden met eerbiediging van het toepasselijke geheimhoudings- en beschermingsregime, zodat zij niet kan worden begrepen als een onbeperkte toegang van de DFO tot alle informatie waarover de CFI beschikt (**rdnr. 175**);

35. Verduidelijkt moet worden welke categorieën van CFI-informatie krachtens artikel 5 aan de DFO kunnen meegedeeld worden, of daaronder informatie betreffende de herkomst of de melder van een melding kan vallen en welke waarborgen er gelden (**rdnr. 176**);

36. De maximale duur van de administratieve signaalanalyse op voldoende duidelijke en voorzienbare wijze afgebakend dient te worden. Hierbij moet onmiskenbaar worden gemaakt hoe lang een project of use case kan voortduren en hoe deze temporele begrenzing zich verhoudt tot de DAM-fiche, de fraudetypologie, het initiële signaal en de opstart van de analyse (**rdnrs. 177-178**);

37. De chronologie van de administratieve signaalanalyse nader verduidelijkt dient te worden, in het bijzonder waarop de voorafgaande menselijke beoordeling betrekking heeft, op basis van welke concrete elementen wordt beslist een project op te starten en hoe een reeds bestaand of "beoogd" signaal zich tot het risicosignaal verhoudt dat door de analyse zelf gegenereerd wordt (**rdnrs. 179-180**);

38. Uit het Ontwerp zelf uitdrukkelijk dient te blijken in welke mate bij de administratieve signaalanalyse gebruik kan worden gemaakt van technologische of geavanceerde verwerkingsmethoden, waaronder in voorkomend geval datamining, datamatching en profilering in de zin van artikel 5 van de wet van 3 augustus 2012 (**rdnr. 182**);

39. De essentiële categorieën van technologische verwerkings- en analysemethoden, dan wel een verwijzing naar hun wettelijke grondslag, in het Ontwerp moeten worden opgenomen (**rdnrs. 182-185**);

40. Voldoende inzicht moet worden geboden in de fraudetypologieën en parameters die de reikwijdte en uitkomst van de administratieve signaalanalyse bepalen, zonder dat interne validatie en controle de vereiste wettelijke afbakening kunnen vervangen (**rdnrs. 187-188**);

41. De stelling dat de administratieve signaalanalyse niet uit een continu en geautomatiseerd proces bestaat moet worden genuanceerd en de verschillende vormen en graden van automatisering binnen de analyse duidelijk omschreven (**rdnrs. 189-191**);

42. De materiële afbakening van geautomatiseerde verwerkingen voldoende voorzienbaar dient gemaakt te worden, waarbij een projectmatige opstart en interne afbakening in een DAM-fiche op zichzelf niet volstaan (**rdnr. 193**);

43. De potentiële gegevensbasis van de administratieve signaalanalyse wettelijk dient te worden getraceerd wat betreft de gegevensbronnen, gegevenscategorieën, betrokkenen, selectiecriteria en mogelijke combinaties daarvan, (**rdnr. 194**);

44. Onthouden moet worden van een geautomatiseerd informatie-uitwisselingssysteem met de CFI, waaronder een hit/no-hit-mechanisme en de daaropvolgende opvraging van aanvullende informatie. Indien hier toch voor geopteerd wordt moet vooraf duidelijk bepaald worden of de CFI gehouden is gevolg te geven aan een verzoek van de DFO, welke informatie in het kader van een hit/no-hit-mechanisme wordt vergeleken of teruggekoppeld, welke informatie na een hit aanvullend kan worden opgevraagd en op welke wettelijke grondslag de informatiestroom van de CFI naar de DFO berust (**rdnrs. 192 en 195**);

45. Het Ontwerp voldoende duidelijk dient te omschrijven welke gegevensbronnen en categorieën van persoonsgegevens met elkaar mogen worden vergeleken, voor welke doeleinden en categorieën van betrokkenen, onder welke voorwaarden, met welke mate van automatisering en met welke waarborgen, waarbij deze essentiële grenzen niet hoofdzakelijk uit interne DAM-fiches, operationele fraudetypologieën, technische parameters of contractuele voorwaarden mogen voortvloeien (**rdnr. 196**);

46. Het Ontwerp derwijze aangepast dient te worden dat geen geautomatiseerde kruisings- of matchingmechanismen tussen het ruime fiscale gegevenspatrimonium van de FOD Financiën en externe gegevensbronnen, waaronder publiek toegankelijke bronnen, gelicentieerde gegevensbronnen en informatie van de CFI, mogelijk zijn zonder dat de

essentiële grenzen daarvan vooraf voldoende duidelijk en voorzienbaar in een formele wet vastgelegd zijn (**rdnr. 198**);

47. Bij een eventuele inschakeling van externe leveranciers duidelijk moet worden afgebakend welke taken aan hen kunnen worden toevertrouwd, waarbij de vaststelling en beoordeling van de inhoudelijke criteria die bepalend zijn voor de reikwijdte van de verwerking bij de bevoegde overheidsinstantie moeten blijven (**rdnrs. 199-200**);

48. Het Ontwerp uitdrukkelijk dient te bepalen welke actor als verwerkingsverantwoordelijke optreedt voor de verwerkingen door de DFO en, in het bijzonder, welke rol daarbij toekomt aan de Administrateurgeneraal van de AABBI (**rdnrs. 201-208**);

49. Het Ontwerp een maximale bewaartermijn of voldoende objectieve criteria ter bepaling daarvan dient te voorzien voor de persoonsgegevens die in het kader van de administratieve signaalanalyse verwerkt worden en, indien gesteund wordt op reeds bestaande bewaartermijnen, de toepasselijke wettelijke bepalingen op voldoende duidelijke en welbepaalde wijze dienen te worden geïdentificeerd (**rdnr. 212**);

50. Het Ontwerp dient te expliciteren welke bewaartermijn op iedere onderscheiden verwerking van toepassing is, aan de bevoegdheden van welke verwerkingsverantwoordelijke daarbij wordt aangeknoopt en op welk ogenblik persoonsgegevens die uitsluitend in het kader van de administratieve signaalanalyse worden verwerkt moeten worden verwijderd of geanonimiseerd (**rdnr. 214**);

51. Verder verheldert moet worden wat onder het verwijderen van een administratieve signaalanalyse verstaan moet worden, op welke persoonsgegevens, resultaten of dossiers deze verwijderingsplicht betrekking heeft en a.d.h.v. welke criteria en het ogenblik van de beoordeling (**rdnr. 216**);

52. Voor de onderscheiden verwerkingen en categorieën van persoonsgegevens moet, in het Ontwerp, duidelijk worden aangegeven welke maximale bewaartermijn of welke objectieve criteria ter bepaling daarvan gelden, rekening houdend met de aard van de gegevens, het toepasselijke juridische regime en het doeleinde waarvoor zij worden verwerkt (**rdnrs. 219** en **221-222**);

53. Het Ontwerp dient te specificeren hoe lang persoonsgegevens afkomstig uit publiek toegankelijke bronnen, eenmaal opgenomen of verwerkt in het kader van de administratieve signaalanalyse, mogen worden bewaard en welk bewaarregime daarop van toepassing is (**rdnr. 223**)

54. De juridische afbakening van de persoonsgegevens die voor een welbepaalde wettelijke opdracht door de DFO mogen worden geraadpleegd en verwerkt duidelijk hoort onderscheiden te worden van de technische toegangsmechanismen (**rdnr. 226**);

55. Regelmatig DPIA's en risicoanalyses dienen te worden uitgevoerd (**rdnr. 227**);

56. Verduidelijkt moet worden op welke wijze en vanaf welk ogenblik de betrokkene de juistheid kan betwisten van de onderliggende persoonsgegevens, de in het kader van de administratieve signaalanalyse gegenereerde afgeleide gegevens, verbanden en risicosignalen, alsook welke gevolgen een gegronde betwisting heeft voor het risicosignaal en de verdere verwerking ervan (**rdnrs. 233-236**);

57. Gewaarborgd moet worden dat niet alleen onjuiste brongegevens, maar ook onjuiste afgeleide gegevens en verbanden tijdig geïdentificeerd en gecorrigeerd kunnen worden en dat dergelijke onjuistheden niet zonder meer verder verwerkt worden (**rdnr. 236**);

58. Op voldoende toegankelijke wijze algemene informatie dient te worden verstrekt over de administratieve signaalanalyse en de wijze waarop betrokkenen hun rechten in dit verband kunnen uitoefenen. Deze informatie moet minstens beschikbaar zijn via de daartoe bestemde pagina's van de FOD Financiën, net zoals vanuit de informatiepagina's betreffende de AABBI en de DFO (**rdnrs. 229 en 237**);

59. De transparantie-informatie en privacyverklaring uitdrukkelijk rekening moeten houden met het gebruik van publiek toegankelijke bronnen en gegevens waarvoor een licentie, account of abonnement vereist is (**rdnr. 238**).

Voor de Autorisatie- en Adviesdienst,
Alexandra Jaspar, Directeur

Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Traduction automatique partielle*

Avis n° 188/2026 du 28 août 2026

Objet : Avis relatif à un avant-projet de loi déterminant le cadre général de la Direction d'Investigations Fiscales (ADV-2026-00041)

Mots-clés : Fiche DAM – DIF – sources de données – finalités non déterminées – fraude fiscale grave – analyse administrative de signaux – traitement automatisé – intervention humaine – devoir d'enquête fiscal – échange d'informations CTIF – traitement ultérieur – droits des personnes concernées – légalité, nécessité et proportionnalité – croisement de données – méthodes de traitement à technologie avancée – patrimoine fiscal – typologies de fraude et paramètres de risque – délimitation de la compétence de traitement – secret professionnel – datamining et datamatching – sources de données publiques – sources de données sous licence – courtiers en données

Traduction

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après la "LCA") ;

* **Traduction automatique partielle - Exonération de responsabilité**

Les parties de texte affichées en gris clair ont été générées par un outil de traduction automatique. La traduction automatique peut vous donner une idée générale du contenu d'un texte dans une langue que vous comprenez. Le processus étant entièrement automatisé, il n'implique **aucune** intervention humaine. La qualité et la précision de la traduction automatique peuvent varier considérablement d'un texte à l'autre et d'une paire de langues à une autre. L'Autorité de protection des données ne garantit pas l'exactitude de la traduction automatique et n'assume aucune responsabilité en cas d'erreurs. Certains contenus (tels que des images, schémas, etc.) peuvent ne pas être traduits en raison des limites techniques du système.

L'Autorité de protection des données opte toujours en priorité pour des traductions réalisées par un traducteur professionnel qualifié. Toutefois, elle est contrainte de trouver un équilibre raisonnable entre les nombreux documents qu'elle produit et des considérations pratiques telles que les ressources limitées pour la traduction. Elle propose dès lors une traduction automatique (intégrale ou partielle) pour une partie de ses documents qui ne peuvent pas faire l'objet d'une traduction humaine intégrale.

Le texte rédigé dans la langue d'origine est la seule version juridiquement contraignante.

L'Autorité ne publie en français et en néerlandais que les avis concernant les projets ou propositions de textes de rang de loi émanant de l'Autorité fédérale, de la Région de Bruxelles-Capitale ou de la Commission Communautaire Commune. La 'Version originale' est celle qui a été validée.

Vu le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* (ci-après le "RGPD") ;

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après la "LTD") ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Jan Jambon, Vice-premier ministre et ministre des Finances et des Pensions, chargé de la Loterie nationale et des Institutions culturelles fédérales (ci-après le "demandeur"), reçue 8 juin 2026 ;

Vu les explications complémentaires quant au contenu, reçues le 24 juillet 2026 ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité") émet l'avis suivant le 28 août 2026 :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

2. Le 8 juin 2026, le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité concernant un avant-projet de loi *déterminant le cadre général de la Direction d'Investigations Fiscales* (ci-après le "Projet").

3. Dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée, le législateur souhaite, par le présent Projet, créer une Direction d'Investigations Fiscales multidisciplinaire qui permettra au fisc, sous l'autorité du parquet, d'agir en tant qu'acteur à part entière de la lutte contre la criminalité, en accordant une attention particulière à la désorganisation effective et à la récupération rapide des avoirs criminels, ainsi qu'à l'élaboration d'une politique "*una via*" à l'égard de la fraude fiscale grave, qu'elle soit organisée ou non.[1]

4. À cet effet, le Projet prévoit la création de la Direction d'Investigations Fiscales, placée sous la compétence partagée du ministre des Finances et du ministre de la Justice.[2] Celle-ci sera créée au sein de l'Administration Générale de l'Inspection Spéciale des Impôts (ci-après AGISI) par arrêté royal.[3] À cet égard, il convient de noter en marge que, étant donné que le présent Projet n'est pas un arrêté royal, l'Autorité ne sait pas clairement si cette mention concerne un autre projet ou s'il s'agit d'une référence erronée.

[1] Exposé des motifs, p. 1-2.
[2] Exposé des motifs, p. 1.
[3] Exposé des motifs, p. 2.

Traduction automatique partielle*

II. RÉSUMÉ SUCCINCT

5. Le Projet crée **la Direction d'Investigations Fiscales (ci-après la DIF) au sein de l'AGISI**, chargée de l'analyse administrative de signaux en vue de la de la détection et de la constatation de la fraude fiscale grave ainsi que de l'infraction de blanchiment qui en découle. L'Autorité constate toutefois que la **création de cette nouvelle entité et les compétences qui lui sont attribuées ne répondent pas au critère de nécessité requis,** compte tenu notamment du chevauchement avec les missions existantes de la Cellule de Traitement des Informations Financières (ci-après la CTIF). Par ailleurs, des objections fondamentales se soulèvent au regard des **principes de légalité et de prévisibilité**. La notion centrale de "**fraude fiscale grave" n'est pas définie légalement**[4] **ni délimitée à l'aide de critères suffisamment objectifs,** alors que cette notion détermine pourtant, en substance, la limite matérielle de la compétence de la DIF et des données à caractère personnel pouvant être traitées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux. L'opérationnalisation ultérieure de cette notion à l'aide de typologies de fraude, de cas d'utilisation, de paramètres et de fiches DAM n'offre pas, à cet égard, de délimitation légale suffisante. Ces instruments ne bénéficient pas d'un cadre normatif suffisant et ne peuvent en outre se substituer à une délimitation légale suffisamment claire et prévisible des éléments essentiels du traitement.

6. En ce qui concerne **les traitements de données proprement dits**, le cadre normatif présente également des lacunes sur des points essentiels. Il ressort du Projet, de l'Exposé des motifs et des explications complémentaires que l'analyse administrative de signaux peut potentiellement porter sur un ensemble très large de données issues **du patrimoine de données fiscales et du datawarehouse du SPF Finances**, éventuellement complétées **par des données accessibles au public, des données faisant l'objet d'une licence et des données provenant d'autres instances, dont la CTIF**. Néanmoins, les catégories de données à caractère personnel concernées, les sources de données, les catégories de personnes concernées, les critères de sélection et les couplages autorisés ne sont pas suffisamment délimités par la loi. En particulier, on ne sait pas clairement ce qu'il convient d'entendre exactement par "sources accessibles au public" et "données pour lesquelles il existe une licence valide", ni quelles limites sont fixées à leur utilisation. De ce fait, la norme elle-même ne précise pas suffisamment si et dans quelles conditions**,** par exemple**,** des données **provenant des réseaux sociaux ou d'autres plateformes en ligne, ou encore des données à caractère personnel provenant de fournisseurs de données commerciaux ou de courtiers en données**, peuvent être utilisées pour de telles analyses. Le fait que certaines données ne soient pas disponibles à l'heure actuelle ou que les conditions de licence existantes excluent certains traitements ne constitue pas à cet égard une garantie juridique structurelle, étant donné que de tels droits d'accès et conditions contractuelles sont susceptibles de changer à l'avenir.

[4] Exposé des motifs, p. 4.

Traduction automatique partielle*

7. L'Autorité constate en outre que la justification de ces traitements repose dans une large mesure sur **des dispositions formulées de manière très générale de la loi du 3 août 2012 et sur les différentes missions légales du SPF Finances**, sans qu'il soit toujours démontré que la réglementation spécifique permettant la **collecte initiale, l'obtention ou** la **communication** des données à caractère personnel concernées délimite également de manière suffisamment précise leur traitement ultérieur dans le cadre de l'analyse administrative de signaux. Le simple fait que des données à caractère personnel aient été obtenues licitement par le SPF Finances ou qu'elles se trouvent déjà dans le patrimoine de données fiscales ou dans le datawarehouse ne saurait constituer un **chèque en blanc** pour tout traitement ultérieur, couplage ou analyse de celles-ci. Dans la mesure où une disposition générale, incluant l'article 3, § 3 de la loi du 3 août 2012, pourrait être interprétée comme pouvant couvrir, sans délimitation normative suffisante, divers traitements ultérieurs à des fins fiscales, elle risque de fonctionner comme **une disposition fourre-tout ou un fondement général universel**, ce qui est difficilement compatible avec les exigences de légalité et de prévisibilité.

8. Ces objections sont renforcées par le **manque de transparence quant au fonctionnement concret de l'analyse administrative de signaux**. Bien qu'il soit fait référence à des méthodes de traitement "technologiques" ou "avancées" et à des techniques telles que **le datamining, le datamatching et, le cas échéant, le profilage**, on ne sait toujours pas clairement quelles opérations de traitement sont précisément effectuées de manière automatisée, quelles données sont ainsi couplées ou croisées, comment les paramètres et indicateurs utilisés sont établis et **quel rôle jouent d'éventuels systèmes adaptatifs ou d'auto-apprentissage**. Sans ces informations, le fonctionnement concret de l'analyse de signaux risque de rester, dans une large mesure, **une "boîte noire"** pour les personnes concernées. Il convient de souligner à cet égard que des références générales à des méthodes de traitement technologiques ou avancées ne sauraient se substituer à la délimitation normative concrète et prévisible requise.

9. Enfin, il est également **nécessaire de régir plus clairement la durée de l'analyse de signaux et les délais de conservation, l'échange d'informations avec la CTIF, l'utilisation ultérieure des données pour lesquelles aucune fraude fiscale grave n'a été constatée, les garanties procédurales applicables et la transparence à l'égard des personnes concernées**. En particulier, l'absence de constatation d'une fraude fiscale grave ne peut pas simplement avoir pour conséquence que les données à caractère personnel concernées soient ensuite traitées à d'autres fins fiscales sans qu'une base juridique distincte et suffisante, ainsi que la compatibilité avec la finalité initiale du traitement, soient démontrées. **Considérées dans leur ensemble, la définition ouverte de la finalité, la base de données potentielle très large, les fondements légaux généraux et la marge opérationnelle étendue, concrétisée par les typologies de fraude, les cas d'utilisation et les fiches DAM, risquent de conférer à la DIF une compétence de traitement insuffisamment délimitée.** Le projet nécessite donc, sur plusieurs points essentiels, une **délimitation légale supplémentaire et suffisamment prévisible** afin de respecter le **principe**

Traduction automatique partielle*

de légalité ainsi que les principes de **finalité, de minimisation des données,** de **nécessité et** de **proportionnalité.**

III. REMARQUES PRÉALABLES

10. L'Autorité tient tout d'abord à souligner qu'en vertu de l'article 8, paragraphe 2, de la CEDH, une ingérence dans le droit au respect de la vie privée ne peut être justifiée que si elle est prévue par la loi, poursuit l'un des objectifs légitimes énumérés dans cette disposition et **est nécessaire dans une société démocratique.** Il s'ensuit qu'il convient non seulement d'examiner l'existence d'une base légale, mais également de vérifier si la mesure en cause répond à un besoin social impérieux et est proportionnée à l'objectif légitime poursuivi.

11. Il convient donc de démontrer que l'ingérence découlant de la création de la DIF et de l'octroi des compétences prévues dans le Projet **est nécessaire dans une société démocratique et proportionnée à l'objectif légitime poursuivi**.

12. À cet égard, l'Autorité constate que les missions confiées à la DIF présentent, sur certains points, des similitudes avec celles déjà confiées à la CTIF. Ainsi, la CIF est chargée de recevoir et d'analyser les informations et les signalements liés, entre autres, au blanchiment d'argent, au financement du terrorisme et aux activités criminelles qui en découlent.[5] Lorsque son analyse fait apparaître un indice sérieux de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme, elle transmet les informations concernées au procureur du Roi ou au procureur fédéral.[6]

13. Lorsque ces missions sont mises en parallèle avec celles attribuées à la DIF dans le Projet, l'Autorité constate que la DIF est également chargée de la détection et de la constatation des faits susceptibles de constituer une infraction de fraude fiscale grave, organisée ou non, ou l'infraction de blanchiment qui en découle. Une comparaison plus approfondie montre que **la** "**fraude fiscale grave"**, organisée ou non, fait également partie des activités criminelles relevant du champ d'application de la loi du 18 septembre 2017.[7] Il semble donc y avoir un chevauchement entre les domaines analysés par les deux instances. De plus, les travaux des deux instances peuvent, en fin de compte, donner lieu à la transmission d'informations au ministère public, y compris au procureur du Roi.

14. À la lumière de ces éléments, l'Autorité estime que l'argumentation présentée dans l'Exposé des motifs, selon laquelle la DIF *constitue* "un *complément efficace et dynamique aux formes de coopération déjà*

[5] Article 4, 23°, article 47, § 1, alinéa 1, article 79 et article 82 de la loi du 18 septembre 2017 *relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces*.

[6] Article 82, § 2, de la loi du 18 septembre 2017 *relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces*.

[7] Article 4, 23°, k) de la loi du 18 septembre 2017 *relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces*.

Traduction automatique partielle*

existantes, sans pour autant créer de chevauchement"[8] **n'est pas suffisamment démontrée**, du moins en ce qui concerne l'analyse administrative des signalements qui précède l'exercice des pouvoirs de commissaire de police judiciaire. La question se pose de savoir dans quelle mesure la création de la DIF peut être considérée comme "nécessaire", alors qu'une autre entité assure déjà les mêmes missions et les exécute de manière satisfaisante.[9]

15. En effet, l'exposé des motifs ne fait pas apparaître que les structures existantes, et en particulier le fonctionnement de la CTIF, seraient insuffisantes pour exercer les missions qui lui sont déjà confiées par la loi, et il n'indique pas non plus concrètement quelle lacune dans le fonctionnement actuel la création de la DIF, en ce qui concerne son analyse administrative des signalements, vise à combler.

16. De plus, cette affirmation semble difficilement conciliable avec l'exposé des motifs de l'article 5 du projet, qui tient expressément compte de la possibilité que la CTIF et la DIF détectent les mêmes faits et les signalent séparément au ministère public. En effet, selon l'exposé des motifs, l'échange direct d'informations prévu entre les deux instances vise notamment à éviter que , le ministère public, ne reçoive "*deux signalements distincts, se recoupant en partie, portant sur les mêmes faits*". Dans cette mesure, le Projet semble ainsi reconnaître lui-même l'existence d'un certain chevauchement matériel entre les activités des deux instances, ce qui confirme les indications de redondance.

17. Il appartient au demandeur d'exposer en détail en quoi les missions de la DIF se distinguent, à ce stade, des missions d'analyse déjà confiées à la CTIF, quelle lacune concrète du cadre institutionnel existant est comblée par la création de la DIF et pourquoi les objectifs visés ne peuvent pas être atteints, ou ne peuvent l'être que de manière insuffisante, par le biais des structures et des mécanismes de coopération déjà en place.

18. **En l'absence d'une telle justification, l'Autorité estime qu'il n'est pas démontré que l'attribution à la DIF de ces compétences d'analyse administrative, en plus des missions déjà existantes de la CTIF, réponde à un besoin social impérieux et soit proportionnée à l'objectif poursuivi**. Le simple objectif de favoriser l'implication multidisciplinaire de l'administration fiscale et le développement d'une politique "*una via*", ainsi que de compléter de manière plus efficace et plus dynamique les formes de coopération existantes, ne saurait suffire à cet égard, d'autant plus qu'il ressort de l'exposé des motifs lui-même qu'un certain chevauchement matériel peut survenir entre les deux instances, pour lequel il convient alors de prévoir un mécanisme distinct d'échange d'informations.

[8] Exposé des motifs, p. 3.

[9] GAFI, Rapport d'évaluation mutuelle de la Belgique, décembre 2025, consulté pour la dernière fois le 12 août 2026, sur https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/mer/Mutual-Evaluation-Belgium-2025.pdf.coredownload.inline.pdf, p. 138, 281.

Traduction automatique partielle*

19. Par ailleurs, l'Autorité observe que la terminologie utilisée dans le Projet concernant la "constatation" de faits susceptibles de constituer une infraction mérite une attention particulière. Dans la mesure où la DIF, à ce stade, se contente de détecter et d'évaluer des faits susceptibles de constituer une infraction pénale, on peut se demander si le terme "constatation" ne donne pas l'impression qu'une qualification est déjà effectuée, alors qu'elle relève en définitive de la compétence des autorités judiciaires compétentes. Le demandeur est invité à examiner si une terminologie plus conforme à l'article 82, § 2, de la loi du 18 septembre 2017 ne serait pas plus appropriée à cet égard.[10]

IV. EXAMEN QUANT AU FOND

IV.1 Base juridique

20. *Rappel des principes* : Chaque traitement de données à caractère personnel doit avoir une base juridique ou de licéité, comme le prévoit l'article 6, paragraphe 1 du RGPD. Les traitements de données qui sont instaurés par une mesure normative sont presque toujours basés sur l'article 6.1.c) ou e) du RGPD[11]. Le lecteur est renvoyé à l'application de ces principes telle que définie ci-après.

21. **En plus de devoir être nécessaire et proportionnée**, toute norme régissant le traitement de données à caractère personnel (et constituant par nature une ingérence dans le droit à la protection des données à caractère personnel) **doit répondre aux exigences de prévisibilité et de précision afin que les personnes concernées au sujet desquelles des données sont traitées aient une idée claire du traitement de leurs données.** En vertu de l'article 6.3 du RGPD, lu en combinaison avec les articles 22 de la Constitution et 8 de la CEDH, une telle norme doit décrire les éléments essentiels des traitements allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique :

- la (les) finalité(s) précise(s) et concrète(s) des traitements de données ;
- la désignation du (des) responsable(s) du traitement (à moins que cela ne soit clair).

22. Par ailleurs, conformément au principe de légalité et de prévisibilité, la norme formelle doit également comprendre les éléments essentiels (complémentaires) suivants[12] :

[10] Article 82 de la loi du 18 septembre 2017 *relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces*.

[11] Article 6, paragraphe 1 du RGPD : "*Le traitement n'est licite que si, et dans la mesure où, au moins une des conditions suivantes est remplie : (…)*

c) le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis ;

e) le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement ; (...)".

[12] Voir DEGRAVE, E., "L'e-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle", Collection du CRIDS, Larcier, Bruxelles, 2014, p. 161 e.s. (voir entre autres : CJUE, l'arrêt *Rotaru c. Roumanie*, 4 mai 2000) ; voir également plusieurs arrêts de la Cour constitutionnelle : l'arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015 (p. 63), l'arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017 (p. 17) et l'arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018 (p. 26).

Traduction automatique partielle*

- les (catégories de) données à caractère personnel traitées qui sont pertinentes et non excessives ;
- les catégories de personnes concernées dont les données à caractère personnel seront traitées ;
- les (catégories de) destinataires des données à caractère personnel ainsi que les circonstances dans lesquelles ils reçoivent les données et les motifs y afférents ;
- le délai maximal de conservation des données à caractère personnel enregistrées ;
- l'éventuelle limitation des obligations et/ou des droits visé(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

23. *Application concrète* : le traitement de données à caractère personnel auquel le Projet soumis pour avis donne lieu repose sur l'article 6.1.c) du RGPD[13]. Considérant que le Projet implique un traitement de données à caractère personnel *i) qui porte sur des catégories particulières de données à caractère personnel (données sensibles) au sens des articles 9 et/ou 10 du RGPD et/ou sur des données hautement personnelles ; ii) qui requiert un croisement ou une combinaison de données à caractère personnel provenant de différentes sources* ; *iii) qui a lieu à des fins de surveillance ou de contrôle ; iv) au cours duquel les données sont communiquées ou accessibles à des tiers ; v) qui prévoit l'utilisation du numéro de Registre national* ; *vi) qui concerne des personnes vulnérables ; vii) qui est un traitement à grande échelle en raison de la grande quantité de données et/ou du nombre de personnes concernées* ; *viii) qui conduit, le cas échéant, à une décision ayant des conséquences négatives pour les personnes concernées ; ix) qui comprend l'utilisation d'un système d'intelligence artificielle tel que visé par le Règlement (UE) établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle*, **l'Autorité estime qu'il est question en l'espèce d'une ingérence importante, avec pour effet que l'obligation – déjà existante – de définir les éléments essentiels pèse d'autant plus lourdement.**

24. L'Autorité vérifiera ci-après si et dans quelle mesure la proposition de loi qui est à présent soumise pour avis respecte les principes de protection des données tels qu'ils découlent du RGPD et de la LTD, en particulier.

IV.2 Finalités des traitements de données à caractère personnel

25. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.

[13] Article 6.1.e) du RGPD : *"le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement."*

Traduction automatique partielle*

26. À cet égard, le formulaire de demande renvoie aux articles 5 et 10 du projet de loi qui concernent respectivement la détection et la constatation, ainsi que l'établissement de procès-verbaux et la réalisation d'actes d'enquête dans le cadre d'une enquête pénale.

27. À cet égard, il semble pertinent de rappeler au demandeur que **les dispositions en question portent principalement sur les moyens et non sur les finalités en soi.** Ainsi, par exemple, l'échange d'informations sur simple demande[14] , la prestation de serment avant d'exercer les pouvoirs d'officier de police judiciaire[15] constituent plutôt des moyens et non des finalités. Comme cela a été souligné à plusieurs reprises dans divers avis, une finalité doit être une fin en soi, c'est-à-dire que les finalités doivent correspondre à la raison pour laquelle on souhaite traiter des données.

28. L'analyse d'ensemble montre que la réglementation poursuit deux finalités distinctes. D'une part, il y a une finalité administrative, à savoir la détection et l'identification d'indices de "fraude fiscale grave", organisée ou non, ou de l'infraction de blanchiment qui en découle, ainsi que des faits relevant des articles 22 et 25 du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 et qui relèvent de la compétence du Parquet européen, au moyen d'une analyse administrative des indices[16]. D'autre part, il existe un objectif pénal, à savoir la détection et la poursuite de la "fraude fiscale grave", organisée ou non, ou de l'infraction de blanchiment qui en découle, au moyen de procès-verbaux et d'actes d'enquête. Ces deux objectifs servent la même finalité globale, à savoir la lutte contre la fraude et la criminalité, organisée ou non.[17]

29. On peut supposer que **les traitements de données à caractère personnel effectués par la DIF concernent principalement la détection et la constatation de "fraudes fiscales graves".** Dans la mesure où le traitement s'inscrit également dans le cadre du Code de procédure pénale et de la législation fiscale, l'Autorité rappelle que l'Organe de contrôle des informations policières (COC) se prononce sur les traitements relevant de sa compétence.

30. L'Autorité constate toutefois que la mission légale de la DIF est expressément limitée à la détection et à la constatation de faits **pouvant constituer** une infraction de "fraude fiscale grave", **organisée ou non, ou l'infraction de blanchiment qui en découle**. La délimitation de la compétence de la DIF dépend donc directement de la teneur donnée à cette notion. Du point de vue du principe de limitation

---

[14] Voir l'article 5 du projet qui dispose ce qui suit : *"Art. 5. Dans le cadre de cette mission administrative, la DIF et la Cellule de traitement des informations financières échangent chacune, dans les limites de leurs compétences légales, des informations sur simple demande."*

[15] Voir à cet égard l'article 10 du projet : *"§1 Avant d'exercer ses missions et compétences définies aux articles 6 à 9 en tant qu'officier de police judiciaire, l'agent de la DIF prête serment devant le procureur général du ressort de son domicile, dans les termes suivants : "Je jure fidélité au Roi, obéissance à la Constitution et aux lois du peuple belge, et de remplir fidèlement la fonction qui m'est confiée.".*

§ 2 L'agent de la DIF, lorsqu'il agit en tant qu'officier de police judiciaire, est placé sous l'autorité et la surveillance du ministère public compétent, conformément aux articles 9 et 367 du Code d'instruction criminelle."

[16] L'article 2, 4° du projet définit l'analyse de signaux comme étant "*une analyse préparatoire réalisée au cours d'une phase administrative, au cours de laquelle l'agent de la DIF procède à une première collecte de données ainsi qu'à une évaluation préliminaire des faits, des informations et des circonstances disponibles au sein du Service public fédéral Finances*".

[17] Articles 3, 6 et 8 du projet.

Traduction automatique partielle*

de la finalité et de l'exigence selon laquelle une finalité doit être bien déterminée, il importe par conséquent d'examiner de quelle manière cette notion est interprétée.

31. À cet égard, l'Autorité relève que l'exposé des motifs souligne la spécificité de la DIF par rapport à d'autres acteurs. Il y est notamment indiqué que les fonctionnaires fiscaux détachés n'ont pas accès au patrimoine fiscal du SPF Finances et sont, de surcroît, souvent affectés à des dossiers qui vont au-delà de la criminalité organisée et de la "fraude fiscale grave", qu'elle soit organisée ou non. L'Autorité en déduit que la délimitation de la mission de la DIF réside précisément dans le traitement de la fraude fiscale grave.

32. L'Exposé des motifs précise en outre qu'**il n'existe pas de définition fiscale claire de la notion de "fraude fiscale grave". Elle en déduit que les missions et compétences de la DIF peuvent faire l'objet d'une interprétation plus large** et renvoie, à l'appui de cette thèse, à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, voir point 35 .

33. Après examen, il apparaît effectivement que la législation fiscale ne contient pas de définition autonome de la notion de "fraude fiscale grave". Ainsi, l'article 449 du Code des impôts sur les revenus de 1992 (ci-après "WIB") établit certes une distinction entre les infractions fiscales et les mêmes infractions commises "*dans le cadre d'une fraude fiscale grave, organisée ou non",* mais cette disposition ne précise pas sur la base de quels critères une fraude doit être qualifiée de "*grave*".[18]

34. À cet égard, l'Autorité ne comprend pas d'emblée en quoi l'absence de définition légale contribuerait à préciser davantage les missions et les compétences de la DIF. Au contraire, dans la mesure où la compétence de la DIF est précisément délimitée par la notion de "fraude fiscale grave", l'absence de critères objectifs de délimitation semble plutôt réduire la prévisibilité de cette compétence.

35. À l'appui de cette approche, l'Exposé des motifs renvoie à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, qui a jugé que l'utilisation de la terminologie "fraude fiscale grave, organisée ou non" n'est pas contraire au principe de légalité en matière pénale. Selon la Cour, les exigences de clarté et de prévisibilité n'empêchent pas le législateur de laisser une marge d'appréciation au juge pénal, compte tenu du caractère général de la loi et de la diversité des situations factuelles. À cet égard, la Cour souligne qu'il ne s'agit pas d'introduire une nouvelle infraction, mais simplement de prévoir une circonstance aggravante, dont l'application est en fin de compte appréciée par le juge pénal.[19]

36. À cet égard, il convient toutefois de souligner que cette jurisprudence porte sur l'appréciation **pénale** de la gravité de la fraude. Cette appréciation est effectuée par le juge pénal après examen des faits et en tenant compte des circonstances concrètes de l'affaire.

[18] VANDERKERKEN, C., "La distinction entre fraude fiscale ordinaire et fraude fiscale grave : obsolète dans le droit pénal fiscal belge ?", AFT 2025, n° 1, p. 3.

[19] Exposé des motifs, p. 4.

Traduction automatique partielle*

37. Le DIF, en revanche, se trouve dans une **phase administrative** préalable, au cours de laquelle il doit déjà évaluer au préalable si les faits relèvent de sa mission légale. En effet, la détection et la constatation d'une "fraude fiscale grave" supposent que l'on évalue, dès l'analyse interne, si les faits examinés peuvent être qualifiés de "fraude fiscale grave". À ce stade, il n'existe encore aucune appréciation judiciaire.

38. Partant de ce raisonnement, il semble donc que la DIF doive procéder elle-même à une appréciation du caractère grave de la fraude éventuelle, alors que cette appréciation détermine en même temps la limite matérielle dans laquelle elle est autorisée à traiter des données à caractère personnel. La DIF donne ainsi, dans une large mesure, elle-même une interprétation opérationnelle à une notion qui détermine la portée de son propre pouvoir de traitement. L'Autorité doute qu'une appréciation judiciaire, dans le cadre de laquelle la notion de "fraude fiscale grave" est définie a posteriori à la lumière de faits concrets, permette de déduire sans autre que cette même notion soit suffisamment précise pour servir a priori de critère matériel de sélection et de compétence pour une analyse administrative de signaux fondée sur les données.

39. À cet égard, il convient également de mentionner l'arrêté royal du 9 février 2020 portant exécution de l'article 29, § 4, du Code de procédure pénale. Cet arrêté ne contient toutefois pas de définition de la "fraude fiscale grave", mais énumère des critères permettant d'apprécier s'il existe des indices de "fraude fiscale grave" et susceptibles de donner lieu à la concertation *"una via"* visée à l'article 29, § 4. Il s'agit toutefois d'indicateurs qui déclenchent l'obligation de concertation et non des éléments constitutifs de l'infraction ni d'une définition légale générale de la notion de "fraude fiscale grave".

40. L'Autorité constate que l'arrêté royal n'offre donc pas de cadre normatif autonome pour la délimitation de la compétence matérielle de la DIF. **En effet, cet arrêté porte exclusivement sur l'organisation de la *concertation "una via"* entre l'administration fiscale et le ministère public** lorsque des indices de "fraude fiscale grave" sont constatés.

41. En l'absence de définition légale ou réglementaire de la notion de "fraude fiscale grave", la question se pose donc de savoir sur la base de quels critères objectifs la DIF détermine a priori qu'un dossier relève de sa mission légale. L'évaluation de la gravité semble ainsi dépendre dans une large mesure de l'appréciation des fonctionnaires chargés de l'analyse.

42. **L'Autorité estime, au regard du principe de limitation de la finalité et de l'exigence d'une finalité bien déterminée, qu'il est souhaitable de préciser davantage les critères objectifs sur la base desquels la DIF doit évaluer s'il y a fraude fiscale grave**. Cela contribue ainsi à la prévisibilité du traitement et limite le risque d'applications administratives divergentes.

43. **En ce qui concerne le traitement ultérieur**, l'Autorité observe tout d'abord que les données traitées dans le cadre de l'analyse de signaux peuvent ensuite être utilisées aux fins pénales

Traduction automatique partielle*

mentionnées au point 28 , à savoir la détection et la poursuite de la "fraude fiscale grave", ainsi que l'infraction de blanchiment qui en découle. Une telle utilisation constitue un traitement ultérieur à des fins autres que celles pour lesquelles les données ont été initialement traitées.

44. Il en va *a fortiori* de même pour tout traitement ultérieur à des fins autres que la finalité pénale susmentionnée. La mise en place d'un cadre juridique spécifique pour la DIF ne saurait avoir pour conséquence que les données à caractère personnel collectées ou générées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux puissent ensuite être utilisées sans autre forme de procès pour d'autres missions de la DIF ou d'autres entités du SPF Finances. **Tout traitement ultérieur doit être évalué séparément à la lumière de la finalité poursuivie, de la base juridique applicable et des exigences en matière de limitation de la finalité.** À cet égard, il convient notamment de tenir compte, en , du fait que l'analyse administrative de signaux prévue dans le Projet est spécifiquement mise en place en vue de la détection et de la constatation de faits susceptibles de constituer une "fraude fiscale grave", organisée ou non, ou l'infraction de blanchiment qui en découle. **Le simple fait que certaines données soient devenues disponibles à la suite de cette analyse ne peut donc, en soi, constituer un fondement justifiant leur utilisation ultérieure à d'autres fins.** À cet égard, voir également l'avis 01/2007, points 29 à 31.

IV.3 Minimisation des données/Proportionnalité

45. L'article 5.1.c) du RGPD prévoit que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées (principe de 'minimisation des données').

46. À cet égard, l'article 4 du projet stipule que : "»

> "*L'agent DIF collecte et traite les données disponibles au sein du SPF Finances de manière autonome et indépendante dans le cadre de l'analyse administrative de signaux.*"

47. L'exposé des motifs précise à cet égard que l'autonomie se rapporte au caractère administratif du traitement et qu'à ce stade, il n'est pas question de pouvoirs d'enquête pénale et qu'aucune enquête pénale n'est menée.[20] À cet égard, il est fait référence aux points 159 -168 , qui traitent de la qualification d'"acte d'enquête".

48. Il semble utile de souligner que, sans la note adressée au Conseil des ministres (en ce qui concerne l'AGISI) et l'exposé des motifs, il n'est pas évident que cette analyse administrative des signalements relève de l'autorité de l'administrateur général de l'AGISI et du conseiller général chargé de la direction de la DIF.[21] En effet, cela n'est mentionné qu'en passant à l'article 22, qui constitue un complément à

[20] Exposé des motifs, p. 14.

[21] Exposé des motifs, p. 14.

Traduction automatique partielle*

la LTD. Il semble, à mon avis, souhaitable, pour des raisons de prévisibilité, de le mentionner également dans la partie du projet qui doit constituer la norme de base pour la DIF.

49. Par ailleurs, il ressort également de l'Exposé des motifs que le traitement des données dans le cadre de l'analyse administrative de signaux s'inscrit dans le cadre juridique de la loi du 3 août 2012 contenant les dispositions relatives au traitement des données à caractère personnel par le Service public fédéral Finances dans le cadre de ses missions.

50. Ainsi, la DIF est intégrée sur le plan organisationnel au sein de l'AGISI et chargée du traitement autonome et indépendant des données disponibles au sein du SPF Finances, conformément au cadre légal défini par la loi du 3 août 2012. Le projet ne précise toutefois pas comment la répartition des pouvoirs et des compétences est organisée au sein de la DIF. Plus précisément, il n'apparaît pas clairement comment le rôle de l'administrateur général de l'AGISI s'articule avec celui du conseiller général chargé de la direction de la DIF, ni comment cet ancrage organisationnel s'articule avec l'exécution autonome et indépendante de l'analyse administrative des signalements. Il est recommandé d'adapter le Projet de manière à ce que cela ressorte clairement du Projet lui-même.

51. Dans la mesure où le Projet ne mentionne pas les catégories de données à caractère personnel à traiter, il renvoie au formulaire de demande qui précise à cet égard qu'aucune énumération ne figure dans le Projet, car les catégories de traitement seraient déjà régies par une autre loi formelle. Il est ainsi indiqué que :

> *"L'avant-projet de loi portant création de la DIF ne contient pas d'énumération explicite des catégories de données à caractère personnel qui seront traitées par la DIF. Au lieu de cela, le projet fait référence, en termes généraux, à "toutes les données pertinentes au sein du SPF Finances" pouvant être utilisées. Ainsi, l'article 6 du projet de loi dispose par exemple que l'agent de la DIF "collecte et traite de manière autonome et indépendante les données disponibles au sein du Service public fédéral Finances dans le cadre de l'analyse administrative de signaux". Aucun élément de données ni aucune catégorie spécifique (tels que les données d'identité, les données financières, etc.) ne sont donc énumérés littéralement dans le texte de loi.*
>
> *L'exposé des motifs précise toutefois que l'analyse de signaux effectuée par la DIF s'appuie sur le "patrimoine fiscal", c'est-à-dire l'ensemble des données dont dispose déjà le SPF Finances dans ses bases de données internes, complétées par des sources accessibles au public et des données provenant de tiers pour lesquelles une licence a été obtenue. Cela implique que la DIF pourra traiter un très large éventail de données à caractère personnel (par exemple, les données d'identification et de contact des contribuables, les données fiscales issues des déclarations, les données financières et patrimoniales, les informations relatives aux transactions et à la comptabilité, etc.) dans la mesure où celles-ci figurent déjà dans les bases de données de l'administration fiscale ou sont obtenues légalement à partir d'autres sources.*
>
> *Aucune catégorie spécifique de données n'a été incluse, car la DIF s'inscrit dans le prolongement des méthodes et processus déjà en place. Le contenu des données à caractère personnel à traiter est déjà délimité par le cadre légal existant du SPF Finances et de l'AGISI. En effet, la DIF est rattachée, sur le plan organisationnel, à l'AGISI, qui traite depuis longtemps déjà toutes sortes de données fiscales dans le cadre de la lutte contre la fraude. En ce sens, la DIF*

Traduction automatique partielle*

utilise en grande partie des données qui peuvent déjà être collectées et traitées en vertu de la législation fiscale à des fins de lutte contre la fraude fiscale grave, qu'elle soit organisée ou non.

L'inclusion d'une liste spécifique et détaillée de données à caractère personnel dans la nouvelle loi comporterait le risque que la DIF devienne trop restrictive ou se retrouve trop rapidement obsolète, étant donné qu'elle doit pouvoir analyser un large éventail de données fiscales et financières dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée.

En ce qui concerne l'intervention de la DIF dans le cadre de dossiers pénaux, celle-ci s'appuie également sur les structures et règles existantes. Les garanties en matière de protection des données sont assurées par d'autres dispositions et lois existantes. Ainsi, la DIF est explicitement soumise aux règles de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des données : le projet de loi ajoute la DIF aux articles 14 et 26 de cette loi, ce qui précise notamment que la DIF est une "autorité compétente" au sens des règles en matière de protection de la vie privée et que certaines exceptions (par exemple, concernant les droits des personnes concernées dans un contexte judiciaire) s'appliquent à la DIF. Par ailleurs, l'article 13 du projet impose des conditions strictes à l'échange interne de données (consentement du parquet requis) et l'exposé des motifs précise que tous les traitements de données au sein de la DIF doivent respecter les principes de nécessité et de proportionnalité et faire l'objet d'une journalisation et d'une justification a posteriori, conformément aux dispositions légales applicables en matière de protection des données, de secret professionnel et de secret de l'instruction.

Le choix de ne pas inclure de liste détaillée des catégories de données s'explique donc par le fait que la réglementation existante et les procédures internes définissent déjà l'utilisation des données à caractère personnel par la DIF."

52. L'Autorité en déduit que l'absence d'une énumération spécifique des catégories de données à caractère personnel repose essentiellement sur deux arguments. D'une part, il est avancé qu'une telle énumération risquerait d'être trop restrictive ou de devenir obsolète en raison du large éventail de données fiscales et financières devant être analysées dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée. D'autre part, il est avancé que le traitement par la DIF est déjà limité par le cadre juridique existant et les procédures internes applicables au SPF Finances et à l'AGISI.

53. Bien que l'Autorité comprenne les raisons sous-jacentes, celles-ci ne suffisent pas à elles seules pour déroger aux exigences découlant du principe de légalité et du RGPD. La référence à un cadre juridique existant ne peut suffire que dans la mesure où il s'agit effectivement d'un cadre qui définit lui-même de manière suffisamment claire les catégories de données à caractère personnel pouvant être traitées ou qui contient au moins des critères suffisamment objectifs pour délimiter l'étendue du traitement.

54. Après analyse par l'Autorité**,** il apparaît que **le cadre normatif sur lequel s'appuient les traitements de données au sein de l'AGISI n'est pas délimité de manière univoque**. Ainsi, en vertu de l'article 87 de la loi relative aux propositions budgétaires 1979-1980, "*l'[AGISI] et ses fonctionnaires […] disposent de tous les pouvoirs conférés par les dispositions légales et réglementaires en matière d'impôts, de droits et de taxes aux administrations fiscales générales du service public fédéral Finances*." De plus, le cadre juridique général sur lequel repose le traitement des données au sein du SPF Finances reste, à plusieurs égards, formulé de manière trop large.[22] Par conséquent, on

[22] Article 3 de la loi du 3 août 2012 *portant dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel réalisés par le Service public fédéral Finances dans le cadre de ses missions*.

Traduction automatique partielle*

ne peut pas supposer d'emblée que le cadre juridique existant comble le manque de précision du projet.

55. Dans ce contexte, l'Autorité a donc jugé pertinent de demander des précisions supplémentaires afin de clarifier la relation entre le cadre juridique existant régissant le traitement des données par le SPF Finances et le cadre proposé pour le traitement des données par la DIF, afin de pouvoir évaluer si les catégories de données à caractère personnel susceptibles d'être traitées par la DIF sont suffisamment prévisibles et bien délimitées.

IV.3.1 Cadre juridique formel des catégories de données à caractère personnel

56. Ainsi, compte tenu de l'exposé des motifs figurant dans le formulaire de demande, il a été demandé au demandeur de fournir une référence aux normes dans lesquelles ces différentes catégories de données sont mentionnées (et/ou décrites). Le demandeur a alors indiqué :

> *"Il n'est pas opportun d'inclure une liste exhaustive de données à caractère personnel concrètes, étant donné que le traitement des données à caractère personnel est directement lié aux missions et compétences légales du service, telles que définies dans la législation fiscale, les normes internationales et d'autres cadres réglementaires pertinents, en particulier la loi-cadre relative à la DIF.*
>
> *La DIF traite uniquement les données à caractère personnel qui, au cas par cas, sont nécessaires et proportionnées à la détection et à l'évaluation préliminaire de la fraude fiscale grave, organisée ou non, ou de l'infraction de blanchiment qui en découle. Ces catégories concernent principalement les données d'identification, les données fiscales, les données financières et patrimoniales, les données économiques/comptables, les données relatives aux structures et relations juridiques, ainsi que les données d'analyse dérivées, dans la mesure où celles-ci sont directement pertinentes pour la typologie de fraude concernée et ont été préalablement délimitées.*
>
> *Sans préjudice de ce qui précède, les dispositions réglementaires ci-après, lues en liaison avec les missions légales de la DIF, telles que définies dans le Projet, constituent le cadre normatif régissant le traitement des données à caractère personnel dans le cadre des enquêtes sur la fraude fiscale grave, qu'elle soit organisée ou non.*
>
> *Les données primaires, c'est-à-dire les données dont dispose le SPF Finances en vertu d'une obligation légale de communication ou d'échange de données, découlent notamment des codes suivants :*
>
> - *Code des impôts sur les revenus de 1992 (CIR) ;*
> - *Code de la taxe sur la valeur ajoutée ;*
> - *Code des droits de succession ;*
> - *Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe ;*
> - *Code des droits et taxes divers ;*
> - *Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales.*
> - *Clauses d'échange fondées sur les conventions de double imposition*
>
> *Par ailleurs, le SPF Finances est partie prenante et soumis à divers instruments juridiques nationaux et internationaux qui régissent le traitement des catégories susmentionnées de données à caractère personnel potentiellement pertinentes pour la mission de la DIF et auxquelles l'agent de la DIF peut avoir directement accès.*
>
> *Vous trouverez en annexe un aperçu non exhaustif.*

Traduction automatique partielle*

> *Dans la déclaration de confidentialité, le SPF Finances décrit la manière dont les données à caractère personnel sont traitées ainsi que la base légale.*"

57. *En l'espèce*, le demandeur explique pourquoi le projet ne contient pas de liste exhaustive des données à caractère personnel. Il affirme que les catégories découlent déjà de la législation fiscale existante, mais sans indication des dispositions légales concrètes, il n'est pas possible de vérifier sur quelle base juridique formelle reposent les différentes catégories de données à caractère personnel.

58. De même, la référence à une déclaration de confidentialité du SPF Finances ou à une annexe non exhaustive ne saurait se substituer à cette précision, étant donné que de tels documents ne constituent pas une base légale formelle pour le traitement des données à caractère personnel.

59. L'Autorité observe que, s'il est avancé que les catégories de données à caractère personnel sont déjà suffisamment délimitées par la réglementation en vigueur, on peut raisonnablement s'attendre à ce que soient indiquées les dispositions légales formelles qui contiennent cette délimitation. La réponse fournie ne précise toutefois pas de quelle manière les différentes catégories de données à caractère personnel sont délimitées sur le plan normatif, ni de quelles dispositions concrètes elles découleraient. Le fait qu'une telle précision soit possible au sein de la réglementation fiscale ressort d'ailleurs de certaines dispositions de cette dernière dans lesquelles le législateur définit expressément les catégories de données à caractère personnel, ainsi que, entre autres, le responsable du traitement, les membres du personnel habilités à y accéder et le délai de conservation (comme le prévoient certaines dispositions de la loi-programme du 27 décembre 2004 relative au remboursement des droits d'accise). Bien qu'il n'en découle pas que chaque réglementation fiscale doive comporter une telle énumération, cela démontre toutefois **qu'un renvoi général aux codes fiscaux et autres instruments juridiques ne suffit pas à lui seul à établir de manière plausible que les catégories de données à caractère personnel visées par la DIF sont déjà suffisamment délimitées dans la législation formelle**.

60. À cet égard, le demandeur a été invité à fournir des précisions supplémentaires sur les dispositions légales formelles sur lesquelles reposent la collecte et la consultation initiales de données à caractère personnel par le SPF Finances, sur lesquelles la DIF s'appuie ensuite dans le cadre de l'analyse administrative des signalements. Plus précisément, il a été demandé quelles dispositions légales formelles autorisent le SPF Finances à collecter ou à consulter des données à caractère personnel provenant de différentes sources, outre la loi du 3 août 2012. Sur ce point, le demandeur a répondu ce qui suit :

> "*Les missions légales du SPF Finances figurent dans **l'arrêté royal du 17 février 2002** portant création du SPF Finances.*
>
> *Par ailleurs, la loi prévoit que le SPF Finances, dans le cadre de ses missions légales, peut effectuer des contrôles ciblés à l'aide de données provenant des différentes administrations internes. Sur la base de cette loi, le SPF Finances*

Traduction automatique partielle*

> *peut regrouper ces données dans un entrepôt de données, ce qui permet de mener des processus d'exploration et de recoupement de données, y compris le profilage.*"

61. L'Autorité tient à signaler au demandeur que, si l'arrêté royal du 17 février 2002 portant création du SPF Finances clarifie certes l'organisation institutionnelle et les missions du SPF Finances, il ne constitue toutefois pas en soi une base légale formelle pour la collecte ou la consultation de données à caractère personnel provenant de différentes sources.

62. En ce qui concerne le deuxième alinéa, l'Autorité suppose que le demandeur fait référence à l'article 5 de la loi du 3 août 2012. Cette disposition confère au SPF Finances la compétence de regrouper, conformément à l'article 3, les données à caractère personnel collectées dans un entrepôt de données et d'y appliquer des techniques d'exploration de données, de recoupement de données et de profilage. L'article 3 de cette même loi dispose de manière générale que le SPF Finances collecte et traite des données à caractère personnel pour l'exécution de ses missions légales et que les données à caractère personnel collectées légalement peuvent être traitées ultérieurement dans le cadre d'une autre mission légale. Aucune de ces dispositions ne confère toutefois une compétence autonome pour collecter ou consulter des données à caractère personnel provenant de différentes sources de données. La compétence pour cette collecte ou cette consultation initiale doit se fonder sur les dispositions légales formelles qui régissent expressément le traitement des données concernées ; voir à cet égard les points 64 -77 .

63. Compte tenu des explications figurant dans l'Exposé des motifs, qui stipulent que :

> "*Pour l'exécution de cette mission, la DIF peut recourir aux techniques de traitement des données dont elle dispose. Au sein de la DIF, des analystes de données seront chargés de réaliser ces analyses techniques dans le cadre de l'analyse administrative de signaux.*"

Le demandeur semble partir du principe que l'article 4 du Projet autorise la DIF à utiliser les données à caractère personnel dont dispose déjà le SPF Finances. Le Projet ne précise toutefois pas sur quelles dispositions légales formelles reposent la collecte initiale et la consultation de ces données à caractère personnel, ni dans quelle mesure l'article 4 confère une compétence autonome pour consulter ou regrouper des données à caractère personnel provenant de différentes sources.

IV.3.1.1 Loi du 3 août 2012

64. Bien que la loi du 3 août 2012 contenant les dispositions relatives au traitement des données à caractère personnel par le Service public fédéral Finances ne fasse pas, en tant que telle, l'objet de la présente demande d'avis, l'Autorité estime, compte tenu de la nature, de l'ampleur et de la complexité des traitements de données envisagés par le Projet, ainsi que compte tenu de la possibilité de regrouper des données provenant de différentes sources et de les analyser plus en détail à l'aide de

Traduction automatique partielle*

méthodes de traitement avancées, nécessaire de rappeler certains points importants concernant le champ d'application de cette loi.

65. Compte tenu de ce qui précède, l'Autorité observe que la loi du 3 août 2012 constitue un cadre général pour le traitement des données à caractère personnel par le SPF Finances en vue de l'exécution de ses missions légales. **Il n'en découle toutefois pas que cette loi constitue en soi une base légale suffisamment spécifique pour toute collecte initiale, consultation ou tout autre traitement de données à caractère personnel susceptible d'avoir lieu dans le cadre de ces missions.**

66. Cela ressort également du champ d'application de l'article 3 de la loi du 3 août 2012, qui dispose en termes généraux que le SPF Finances collecte et traite des données à caractère personnel afin d'exécuter ses missions légales. Cette disposition ne précise toutefois pas, pour chaque mission légale concrète, quelles catégories de données à caractère personnel peuvent être traitées, à partir de quelles sources ces données peuvent être obtenues, quelles catégories de personnes concernées peuvent être visées, quelles méthodes de traitement peuvent être appliquées et quelles garanties particulières s'y appliquent. Ces éléments doivent, en fonction de la nature et de la gravité de l'atteinte, découler de manière suffisamment prévisible du cadre juridique applicable régissant la mission et le traitement concernés**. La loi du 3 août 2012 doit donc être lue en liaison avec les dispositions légales particulières qui régissent les missions concrètes, les compétences et les traitements de données qui y sont liés au sein du SPF Finances.** *En l'espèce*, le présent projet de règlement ne prévoit pas ces éléments essentiels.

67. À cet égard, l'Autorité constate que, pour le traitement des données accessibles au public, notamment celles provenant des réseaux sociaux – qu'elles soient ou non collectées par le biais d'un "web scraping" systématique – ainsi que des données issues de sources faisant l'objet d'une licence, aucune disposition légale spécifique n'est invoquée pour encadrer de telles activités de traitement à grande échelle et potentiellement sensibles. Il n'existe pas non plus d'indices laissant supposer l'existence d'un tel cadre réglementaire. De plus, et compte tenu des références aux arrêts figurant dans l'Exposé des motifs (voir également les points 159 -166), la possibilité de collecter et de traiter ultérieurement de telles données ne peut se fonder uniquement sur la jurisprudence, mais doit, compte tenu de la nature et de l'ampleur des traitements concernés, s'inscrire dans un cadre juridique suffisant.

68. À cet égard, l'Autorité constate qu'il ne semble pas non plus exister de cadre juridique suffisamment clair et accessible permettant aux personnes concernées de déterminer quelles catégories de données à caractère personnel et quelles sources de données peuvent être consultées et traitées par le SPF Finances dans le cadre des différentes missions fiscales. Dans la mesure où ces possibilités découlent de manière dispersée de différentes dispositions légales fiscales, on ne peut raisonnablement attendre du citoyen concerné qu'il reconstitue l'ensemble de cette réglementation afin de pouvoir déterminer quelles données à caractère personnel le concernant, provenant de quelles sources, sont susceptibles d'être traitées. Une telle fragmentation complique non seulement la prévisibilité du traitement initial,

Traduction automatique partielle*

mais a également des répercussions lorsque les données ainsi obtenues sont ensuite regroupées, associées ou réutilisées pour d'autres traitements.

69. Si aucune délimitation supplémentaire n'est prévue par la suite et que les traitements ultérieurs s'appuient sur une disposition formulée en termes généraux, il va de soi qu'il ne saurait être question d'un traitement de données expressément réglementé. Une telle disposition reviendrait plutôt à un chèque en blanc permettant de traiter un ensemble indéfini de données pouvant être incluses dans son champ d' , et revêtirait ainsi, en réalité, le caractère d'une disposition fourre-tout.

IV.3.1.2 Entrepôt de données et techniques de traitement avancées

70. Il ressort de l'exposé des motifs que la DIF aura accès, dans le cadre de sa mission, à toutes les données pertinentes disponibles dans l'entrepôt de données du SPF Finances. Il ressort également, comme expliqué aux points 60 -62 , que ce datawarehouse ne constitue toutefois pas une source de données originelle en tant que telle, mais un environnement dans lequel des données à caractère personnel, collectées par ou pour le compte du SPF Finances à partir de différentes sources, sont regroupées et peuvent ensuite être traitées à des fins spécifiques. Le DIF pourrait ainsi, dans le cadre de sa propre mission, à savoir la détection et la constatation de faits susceptibles de constituer une fraude fiscale grave, organisée ou non, ou l'infraction de blanchiment qui en découle, puiser à nouveau dans des données initialement collectées dans le cadre d'autres missions et provenant de différentes sources.[23]

71. Cela soulève deux questions distinctes**. D'une part, il doit déjà exister une base juridique valable pour la collecte, la communication et l'intégration initiales des données intégrées dans l'entrepôt de données. D'autre part, l'utilisation ultérieure de ces données aux fins de l'analyse administrative de signaux par la DIF doit également reposer sur une base légale suffisamment claire et prévisible et satisfaire aux exigences applicables en matière, notamment, de limitation de la finalité, de nécessité, de proportionnalité et de minimisation des données**. Le simple fait que les données à caractère personnel aient été obtenues licitement par le SPF Finances ou qu'elles se trouvent déjà dans l'entrepôt de données ne saurait donc suffire à lui seul à justifier tout traitement ultérieur de celles-ci par la DIF. En effet, cette licéité présuppose non seulement une compétence légale en matière d'accès ou de traitement, mais également que le traitement en question respecte les exigences applicables du RGPD.

72. En outre, l'Autorité estime que le cadre juridique applicable ne précise pas suffisamment quelles catégories de données à caractère personnel peuvent être intégrées dans l'entrepôt de données, de quelles sources elles peuvent provenir, à quelles fins elles y sont traitées, pendant quelle durée elles sont conservées et quelles catégories de membres du personnel ou de services peuvent y avoir accès

[23] Exposé des motifs, p. 8.

Traduction automatique partielle*

et à quelles fins. Étant donné que l'entrepôt de données sert de base à des traitements analytiques approfondis impliquant la combinaison de données provenant de différentes sources au moyen, notamment, de l'exploration de données, du recoupement de données, d'indicateurs de risque ou du profilage, tous ces éléments essentiels **du traitement**, **compte tenu de la nature et de l'ampleur de l'ingérence,** doivent **ressortir avec une clarté et une prévisibilité suffisantes du cadre juridique applicable et ne peuvent être laissés à la seule discrétion de mécanismes internes de gouvernance ou d'accès.**

73. Il est donc indispensable que l'accès à l'entrepôt de données et aux outils techniques, ainsi que leur utilisation par la DIF, soient expressément mentionnés et encadrés dans le Projet. La simple mention dans l'Exposé des motifs selon laquelle elle aura accès à "toutes les données pertinentes" contenues dans l'entrepôt de données ne saurait donc suffire. Si l'entrepôt de données constitue une base de données centrale sur laquelle s'appuie l'analyse administrative de signaux, le Projet doit lui-même définir de manière suffisamment claire et prévisible pour quelles missions et à quelles conditions la DIF peut y avoir recours. Il convient en outre de disposer d'une vision suffisamment claire des catégories de données et des sources de données accessibles à la DIF, des combinaisons possibles entre ces données et des critères permettant de déterminer quelles données sont sélectionnées pour une analyse concrète. Les droits d'accès techniques ne peuvent se substituer à une telle délimitation normative.

74. L'article 5 de la loi du 3 août 2012 ne remet pas pour autant en cause cette constatation. Cette disposition prévoit certes le regroupement, dans un entrepôt de données, de données à caractère personnel collectées et traitées conformément à l'article 3, notamment en vue de contrôles ciblés fondés sur des indicateurs de risque et d'analyses de données relationnelles, y compris l'exploration de données, le recoupement de données et le profilage. Il n'en résulte toutefois pas que l'article 5 justifie à lui seul **toute collecte initiale de données à caractère personnel provenant de n'importe quelle source**, y compris dans la perspective d'éventuels traitements ultérieurs. Leur intégration dans l'entrepôt de données suppose donc que ce traitement préalable repose également sur une base juridique appropriée et s'effectue dans les limites légales applicables en la matière. Elle ne peut donc pas être interprétée comme une autorisation autonome de collecter à grande échelle de nouvelles catégories de données, telles que, par exemple, celles obtenues par "web scraping" ou les données issues des réseaux sociaux acquises sous licence, puis de les traiter à quelque fin fiscale que ce soit. Une délibération du Comité de sécurité de l'information peut tout au plus porter sur les modalités de la communication ou de l'intégration des données, mais elle ne dispense pas le législateur de son obligation, conformément à l'article 6, paragraphe 3, du RGPD, lu en liaison avec le principe de légalité, l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la CEDH, de définir les éléments essentiels d'un traitement de données en cours dans une norme juridique suffisamment claire, précise et prévisible.

75. Il convient également de rappeler que, pour les traitements susceptibles de présenter un risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques – ce qui, *en l'espèce*, sera plutôt le cas que le

Traduction automatique partielle*

contraire, il convient de tenir compte des obligations prévues à l'article 35 du RGPD concernant l'analyse d'impact relative à la protection des données et, lorsque cette analyse révèle que, malgré l' s mesures envisagées, un risque résiduel élevé persiste, de la consultation préalable conformément à l'article 36 du RGPD.

76. Il ne semble par ailleurs pas négligeable d'attirer l'attention du demandeur sur les risques liés à la centralisation et à l'interconnexion de volumes importants de données fiscales, financières et autres données à caractère personnel. À mesure que davantage de données et de sources de données peuvent être exploitées ou mises en relation au sein d'un même environnement analytique, l'impact potentiel d'un accès non autorisé, de fuites de données ou d'autres incidents de sécurité s'accroît également ; on peut citer à titre d'exemple les incidents récents survenus au sein de l'administration fiscale française.[24] Conformément au RGPD, ces risques doivent être pris en compte dans les mesures de sécurité techniques et organisationnelles et, le cas échéant, dans l'analyse d'impact relative à la protection des données.

77. **Enfin, l'Autorité souligne que l'intervention humaine dans le choix d'une typologie de fraude, la définition de paramètres ou l'évaluation des résultats n'exclut pas que les opérations de traitement intermédiaires soient effectuées de manière entièrement ou partiellement automatisée.** Il convient donc de délimiter clairement **quelles opérations de traitement intermédiaires sont automatisées, à quels ensembles de données elles s'appliquent et si, ce faisant, des données provenant de différentes sources sont automatiquement mises en relation ou recoupées.** Les explications fournies ne permettent pas non plus de déterminer si l'on recourt **à des algorithmes d'auto-apprentissage ou à d'autres algorithmes adaptatifs** capables de définir, d'affiner ou d'ajuster de manière autonome certains paramètres, pondérations, seuils, caractéristiques ou règles de décision au cours du traitement. **À cet égard également, le projet doit apporter des précisions explicites**. Le fait que l'automatisation soit actuellement exclue par contrat pour certaines sources de données sous licence **ne** constitue **pas une garantie structurelle** à cet égard, étant donné qu'une restriction contractuelle ne définit pas les limites légales du pouvoir de traitement et peut, de surcroît, être modifiée. Cela est d'autant plus pertinent qu'il est envisagé ailleurs de mettre en place un système automatisé *de type "hit/no hit"* avec le CTIF.

IV.3.1.3 Sources de données

78. À cet égard, il a été expressément demandé de préciser quelles sources de données sont concernées (par exemple, bases de données internes, sources authentiques, sources accessibles au public,

[24] Le Figaro, Confrère, C., "Données volées, contribuables concernés, risques d'arnaques… Toutes les réponses à vos questions sur le piratage du fisc", consulté pour la dernière fois le 28 août 2026 à l'adresse https://www.lefigaro.fr/secteur/high-tech/donnees-volees-contribuables-concernes-risques-d-arnaques-toutes-les-reponses-a-vos-questions-sur-le-piratage-du-fisc-20260819.

Traduction automatique partielle*

données faisant l'objet d'une licence, etc.) et où celles-ci sont décrites de manière normative. Le demandeur a indiqué :

> "*Le DIF aura accès aux sources de données déjà disponibles au sein du SPF Finances. Celles-ci correspondent aux droits d'accès actuels et à la situation actuelle.*
>
> *Le Moniteur belge ou la centrale des bilans de la BNB constituent des exemples de sources de données accessibles au public.*
>
> *Un exemple de données pour lesquelles une licence a été conclue est ORBIS (données d'entreprise). Leur utilisation est régie par contrat et limitée à un certain nombre d'utilisateurs. Par conséquent, aucun processus automatisé ne pourra jamais être mis en place, car cela ne relève pas du contrat*."

79. L'objectif de cette question était d'obtenir un aperçu des sources de données à partir desquelles des données à caractère personnel sont traitées, ainsi que des dispositions légales formelles régissant l'accès à ces sources de données et leur consultation. Or, la réponse ne précise pas quelles sources de données concrètes relèvent de cette description. **La simple référence** du demandeur **aux sources de données déjà disponibles au sein du SPF Finances**, illustrée par quelques exemples tels que le Moniteur belge et la Centrale des bilans de la Banque nationale de Belgique, **ne suffit pas**. Comme cela sera également examiné plus loin, la référence aux sources de données déjà disponibles au sein du SPF Finances ne constitue pas une délimitation suffisante des sources de données concernées ; voir également, à cet égard, l'avis 245/2022, point 96.

80. La référence aux "droits d'accès actuels" au sein du SPF Finances n'offre pas non plus une délimitation normative suffisante. Elle renvoie à une situation organisationnelle factuelle et variable, ce qui fait que l'étendue concrète de la compétence en matière de traitement visée à l'article 4 du Projet dépend des sources de données auxquelles le SPF Finances a accès à un moment donné ; voir l'analyse au point 192 .

81. Dans la mesure où le demandeur fait référence à des restrictions contractuelles relatives aux bases de données sous licence, telles qu'ORBIS, l'Autorité observe que de telles conditions contractuelles ne régissent que les modalités d'utilisation de la source de données concernée. Elles ne contribuent pas à la délimitation légale des sources de données et des données à caractère personnel pouvant être traitées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux. Ainsi, les modalités contractuelles peuvent varier en fonction du contrat concerné, ce qui ne permet pas d'exclure que d'autres contrats autorisent un tel traitement automatisé ; voir à cet égard l'analyse au point 192 .

82. Interrogé sur la manière dont est déterminé quelles données à caractère personnel issues de ces sources de données peuvent être traitées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux, le demandeur a indiqué :

Traduction automatique partielle*

"*La délimitation des données à caractère personnel pouvant être traitées dans le cadre de l'analyse de signaux administratifs ne se fait pas de manière générale ou non ciblée, mais pour chaque traitement concret, sur la base d'un contrôle préalable de la nécessité et de la proportionnalité.*

En premier lieu, le traitement est matériellement limité par la finalité de l'analyse de signaux administratifs : la détection et l'évaluation préliminaire de faits susceptibles de constituer une fraude fiscale grave, organisée ou non, ou l'infraction de blanchiment qui en découle. Les données qui n'ont pas de lien démontrable avec cette mission délimitée ne peuvent pas être incluses dans l'analyse.

Deuxièmement, le traitement est limité aux données dont dispose déjà le SPF Finances ou auxquelles il a légalement accès, à savoir le patrimoine fiscal et l'entrepôt de données, éventuellement complétées par des données accessibles au public ou pour lesquelles il existe une licence valide. L'analyse administrative de signaux n'implique aucune obligation pour les contribuables, les tiers ou d'autres autorités de fournir des données supplémentaires.

En troisième lieu, la sélection concrète des données est documentée au préalable dans une fiche DAM si l'analyse administrative de signaux nécessite une approche par projet. Cette fiche mentionne au minimum l'objectif et la portée du traitement, les catégories de données concernées, les sources de données utilisées, la nécessité et la proportionnalité des données, la durée de conservation, les restrictions d'accès et l'intervention humaine dans l'interprétation et l'utilisation des résultats.

La fiche DAM est soumise à un contrôle formel et de fond par les processus compétents en matière de protection de la vie privée, d'IAM et de DPD. Ce n'est qu'après validation que les accès nécessaires sont techniquement attribués via une matrice des droits, sur une base individuelle et personnelle, et exclusivement pour les données correspondant à la fiche DAM approuvée.

Enfin, le respect des règles est contrôlé par une évaluation humaine, une documentation, la journalisation et une piste d'audit. Les résultats analytiques n'ont pas d'effets juridiques autonomes et ne peuvent être utilisés, qu'après vérification humaine et contrôle de qualité, que pour la constitution d'un dossier ou, le cas échéant, pour l'établissement d'un procès-verbal.

Les sources de données publiques et les sources faisant l'objet d'une licence sont principalement utilisées de manière manuelle afin de réfuter ou de confirmer les signaux par le biais d'une intervention humaine."

83. L'Autorité suppose que le premier alinéa constitue le postulat central, à savoir que la délimitation des données à caractère personnel n'est pas définie de manière normative au préalable, mais s'effectue pour chaque traitement concret au moyen d'un contrôle de nécessité et de proportionnalité. Les alinéas suivants contiennent les arguments par lesquels le demandeur tente d'étayer cette approche.

84. À cet égard, l'Autorité reconnaît que le traitement est matériellement limité par la finalité. Toutefois, comme exposé aux points 30 -26 , la délimitation de la notion de "fraude fiscale grave" n'est pas suffisamment claire. Par conséquent, la référence à cette finalité ne peut, à elle seule, servir de critère suffisant pour déterminer quelles données à caractère personnel peuvent être traitées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux.

85. De plus, l'utilisation du terme "démontrable" est également sujette à débat. Il est stipulé que "*[l]es données qui n'ont pas de lien démontrable avec cette [...] mission ne doivent pas être incluses dans*

Traduction automatique partielle*

l'analyse". Il en découle *a contrario* que les données à caractère personnel qui, selon la DIF, présentent bien un lien démontrable, peuvent en principe être traitées. Un tel critère n'offre toutefois guère de limites objectives, ce qui laisse une large marge d'appréciation dans la sélection des données à caractère personnel pouvant faire l'objet d'un traitement. Cela risque d'aboutir à ce que des données à caractère personnel soient d'abord traitées pour ne déterminer qu'ensuite, au cours de l'analyse, si elles s'avèrent effectivement pertinentes, ce qui semble difficilement compatible avec le principe de minimisation des données prévu à l'article 5, paragraphe 1, point c), du RGPD. Une telle approche accroît en outre le risque d'un traitement des données non ciblé ou exploratoire ("fishing expedition").

86. L'Autorité prend également acte du fait que le traitement est limité aux données "*dont le SPF Finances dispose déjà ou auxquelles il a légalement accès"* ; cela n'enlève toutefois rien au fait, comme indiqué précédemment, qu'il n'y a pas de vision claire de ce que cela recouvre exactement.

87. En ce qui concerne les arguments relatifs aux fiches DAM, l'Autorité observe que l'Exposé des motifs les présente comme le document central dans lequel le traitement envisagé est consigné et justifié sur le plan administratif. Selon l'Exposé des motifs, la fiche DAM contient notamment la finalité concrète du traitement, la base légale, la nature et la portée des analyses envisagées, les méthodes de traitement utilisées, les indicateurs de risque, les catégories de données à caractère personnel, le délai de conservation et les droits d'accès. De plus, il est expressément précisé que, sans fiche DAM préalablement établie et validée, aucune analyse administrative de signaux recourant à des méthodes de traitement avancées ne peut avoir lieu. Bien que de telles fiches DAM puissent contribuer à une préparation et à une exécution rigoureuses d'un traitement, **la question se pose de savoir si, compte tenu des éléments essentiels qui y sont consignés, elles ne remplissent pas une fonction qui, selon le principe de légalité, doit être remplie par la loi formelle elle-même**. En effet, les documents administratifs internes ne peuvent se substituer à une délimitation légale suffisamment claire et prévisible des caractéristiques essentielles du traitement ; voir, dans le même sens, l'avis 118/2025, point 44.

88. Ce raisonnement est d'ailleurs étayé par divers arrêts de la Cour de justice, dans lesquels il a été jugé que *[p]our satisfaire à l'exigence de proportionnalité, […] une réglementation doit contenir des règles claires et précises concernant la portée et l'application de la mesure en cause, de sorte que les personnes concernées par le traitement de données à caractère personnel disposent de garanties suffisantes quant à la protection effective de ces données contre le risque d'abus. Cette réglementation doit être juridiquement contraignante en droit interne et, en particulier, indiquer dans quelles circonstances et sous quelles conditions une mesure prévoyant le traitement de telles données peut être prise, garantissant ainsi que l'ingérence soit limitée au strict nécessaire. La nécessité de disposer de telles garanties est d'autant plus grande lorsque les données à caractère personnel font l'objet d'un traitement automatisé, notamment lorsqu'il existe un risque considérable que ces données soient*

Traduction automatique partielle*

consultées de manière illicite."[25] À la lumière de cette jurisprudence , la question se pose de savoir si une fiche DAM, en tant que document administratif interne, peut compléter la réglementation juridiquement contraignante exigée par la Cour lorsque la loi formelle elle-même ne définit pas suffisamment les caractéristiques essentielles du traitement. Si des éléments essentiels du traitement, tels que la finalité concrète, les catégories de données à caractère personnel, les méthodes de traitement utilisées ou le délai de conservation, sont pour l'essentiel précisés dans une fiche DAM**, cela semble difficilement compatible avec les exigences de clarté, de prévisibilité et de délimitation légale que la Cour de justice déduit des articles 7, 8 et 52, premier alinéa, de la Charte**.

89. L'Autorité observe également que les différentes explications fournies par le demandeur ne donnent pas une image pleinement cohérente de la place et de la fonction de la fiche DAM au sein de l'analyse administrative de signaux, voir *infra*. Ainsi, la fiche DAM est présentée dans l'Exposé des motifs comme un document préalable et constitutif sans lequel aucune analyse administrative de signaux ne peut avoir lieu,[26] alors que d'autres réponses indiquent que les typologies de fraude sont d'abord établies ou encore que les paramètres, filtres, seuils et méthodes d'analyse peuvent être affinés ou adaptés au cours de l'analyse ou à la suite de celle-ci. De ce fait, la relation chronologique entre l'identification des typologies de fraude, la définition des paramètres, l'élaboration et la validation de la fiche DAM et son éventuelle adaptation ultérieure n'est pas suffisamment claire. Par conséquent, il n'est pas possible de déterminer avec certitude quelles caractéristiques essentielles du traitement doivent être définitivement fixées avant le début de l'analyse et lesquelles peuvent encore être modifiées par la suite.

90. Par ailleurs, une certaine confusion règne quant au niveau auquel la fiche DAM délimite le traitement ; voir à ce sujet le point 137 . Il est ainsi impossible de déterminer avec certitude si une fiche DAM porte sur un projet défini de manière large ou sur une catégorie complète de traitements, ou bien sur un cas d'utilisation spécifique, un dossier individuel ou un processus d'analyse concret. De ce fait, l'Autorité reste dans l'incertitude quant au moment où les caractéristiques essentielles du traitement sont définitivement établies.

91. En ce qui concerne la surveillance humaine et la documentation, on peut considérer que, bien qu'elles constituent des garanties essentielles, elles ne sauraient se substituer à une délimitation juridique formelle suffisamment claire des traitements autorisés de données à caractère personnel ; voir à cet égard le point 157 .

[25] CJUE, 6 octobre 2020, affaires C-511/18, C-512/18 et C-520/18, *La Quadruature du Net*, ECLI:EU:C:2020:791, point 132 ; Voir, en ce sens, les arrêts du 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland e.a.*, C-293/12 et C-594/12, EU:C:2014:238, points 54 et 55, et du 21 décembre 2016, *Tele2*, C-203/15 et C-698/15, EU:C:2016:970, point 117 ; avis 1/15 *(accord PNR UE-Canada)* du 26 juillet 2017, EU:C:2017:592, point 141.

[26] Exposé des motifs, p. 15.

Traduction automatique partielle*

92. Enfin, en ce qui concerne les sources de données publiques et les sources soumises à une licence, il est renvoyé à l'analyse figurant aux points 79 -81 et 123 -134 .

93. Par ailleurs, le demandeur a été invité à préciser, dans la mesure où les données à caractère personnel proviennent de sources non spécifiquement régies par la législation fiscale, sur quelle base juridique formelle repose la collecte et le traitement initiaux de ces données à caractère personnel par le SPF Finances. *En l'espèce*, le demandeur a indiqué :

> "*Le projet de loi DIF ne crée ni nouveaux accès aux données, ni nouvelles méthodes de traitement de celles-ci. Le DIF s'appuie sur les accès, les sources de données et les processus de traitement existants au sein du SPF Finances, tels qu'exposés dans la question 1 et dans diverses réponses.*"
>
> *Les données issues du Registre national peuvent être utilisées en vertu de l'arrêté royal du 27 septembre 1984 autorisant certaines administrations du ministère des Finances à accéder au Registre national des personnes physiques et de l'arrêté royal du 25 avril 1986 autorisant certaines administrations du ministère des Finances à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques. Des arrêtés ministériels précisent les catégories de fonctionnaires concernées.*
>
> *D'autres données (ONSS, SPF Économie, etc.) peuvent être utilisées sur la base des délibérations du Comité sectoriel de l'Administration fédérale, du Comité de sécurité de l'information ou de protocoles adoptés en application de l'article 20 de la loi du 30 juillet 2018.*"

94. Bien que le demandeur estime que le projet ne crée pas de nouveaux accès aux données ni de nouvelles méthodes de traitement de celles-ci, cette affirmation n'est toutefois pas fondée ; voir à cet égard les points 127 ,189 et 212 . De plus, même si cet argument était fondé, cela n'enlève rien à la nécessité que le traitement de ces données à caractère personnel repose déjà ailleurs sur une base juridique formelle suffisamment claire ; voir à cet égard les points 64 -69 . C'est donc dans cette optique que le demandeur a été invité à préciser sur quelles autres dispositions légales formelles reposent la collecte initiale et le traitement des données à caractère personnel issues de sources non fiscales.

95. Ainsi, la référence à l'arrêté royal du 27 septembre 1984 et à l'arrêté royal du 25 avril 1986, qui régissent l'accès aux données du Registre national et leur utilisation, constitue une première concrétisation de la base juridique formelle sur laquelle repose le traitement des données à caractère personnel.

96. Pour les autres sources de données, la réponse reste toutefois insuffisamment précisée. Le demandeur fait référence, en termes généraux, à des données provenant notamment de la Banque-Carrefour de la Sécurité sociale et du SPF Économie, ainsi qu'aux délibérations du Comité sectoriel de l'Administration fédérale, du Comité de sécurité de l'information et des protocoles adoptés en application de l'article 20 de la loi du 30 juillet 2018, sans préciser quelles autres sources de données sont exactement visées ni sur quelles dispositions légales formelles s'appuient la collecte initiale et le traitement des données à caractère personnel issues de ces différentes sources. **Il convient de**

Traduction automatique partielle*

rappeler à cet égard qu'une délibération du Comité de sécurité de l'information ou un protocole relatif à l'échange de données ne peut en aucun cas être considéré comme un substitut à la base légale requise pour le traitement ou l'échange de données en question. De tels instruments peuvent préciser les modalités techniques concrètes ou d' s d'un échange de données qui repose déjà sur une base légale suffisante, mais ne peuvent pas créer en eux-mêmes une compétence en matière de collecte, de communication ou de traitement ultérieur de données à caractère personnel qui n'est pas prévue au préalable par une loi formelle. Il appartient au demandeur d'identifier, pour chaque catégorie de sources de données, la base légale applicable sur laquelle repose tant l'accès aux données concernées ou leur obtention que leur utilisation ultérieure dans le cadre de l'analyse administrative de signaux.

IV.3.1.4 Données dérivées et métadonnées

97. Interrogé sur la situation concernant les données dérivées, à savoir si des données à caractère personnel dérivées sont également traitées, telles que, par exemple, des inférences, des indicateurs, des scores de risque ou d'autres données issues de l'analyse, ainsi que sur la base juridique et le délai de conservation applicables, le demandeur a indiqué :

> "*Les données à caractère personnel issues des traitements effectués dans l'entrepôt de données ne sont pas conservées plus longtemps que nécessaire aux fins pour lesquelles elles sont traitées, avec un délai de conservation maximal d'un an à compter de la prescription de toutes les créances relevant de la compétence du responsable du traitement et, le cas échéant, de la clôture définitive des procédures administratives et judiciaires ainsi que des voies de recours.*
>
> *Si une fiche DAM est utilisée dans le cadre de l'analyse administrative des signalements, celle-ci contiendra également toujours une disposition précisant la durée de conservation de l'ensemble des données, sans que celle-ci puisse dépasser un an, sauf pour les résultats qui seront utilisés ultérieurement à des fins d'enquêtes.*"

98. L'Autorité déduit implicitement de ce qui précède que des données à caractère personnel dérivées sont traitées. Celles-ci semblent résulter des traitements effectués au sein de l'entrepôt de données. Le demandeur est invité à clarifier ce point .

99. En ce qui concerne le délai de conservation, l'Autorité comprend, d'après la réponse du demandeur, que les données à caractère personnel dérivées issues des traitements effectués dans l'entrepôt de données sont conservées jusqu'à un an après l'expiration du délai de prescription de toutes les créances relevant de la compétence du responsable du traitement et, le cas échéant, après la clôture définitive des procédures administratives et judiciaires ainsi que des voies de recours. Dans le cadre de la DIF, la question se pose toutefois de savoir comment ce délai de conservation doit être appliqué concrètement, étant donné que le projet prévoit deux responsables du traitement, à savoir le SPF Finances et l'Administrateur général de l'AGISI, voir *infra*. La réponse ne précise pas si le délai de conservation est déterminé en fonction des compétences de l'un de ces responsables du traitement ou de celles des deux conjointement , voir l'analyse sousIV.5 .

Traduction automatique partielle*

100. Par ailleurs, l'Autorité observe que l'analyse administrative des signalements constitue une phase préliminaire du traitement administratif et ne saurait être assimilée à une procédure d'enquête administrative ou judiciaire. Par conséquent, le délai de conservation applicable aux données à caractère personnel qui sont traitées exclusivement dans le cadre de cette analyse des signalements et qui ne donnent pas lieu à une enquête administrative ou judiciaire ultérieure reste flou.

101. La référence à un délai de conservation maximal d'un an n'apporte pas non plus de clarté totale à ce sujet, étant donné que le demandeur indique en même temps que les résultats utilisés ultérieurement dans le cadre d'enquêtes peuvent être conservés plus longtemps. Il reste donc difficile de déterminer selon quels critères ces résultats sont sélectionnés et quel délai de conservation s'applique ensuite à ces données.

102. Interrogé sur l'application aux métadonnées, il a été demandé de préciser si celles-ci faisaient également partie des données à traiter, quelles catégories de métadonnées étaient traitées et quel serait le délai de conservation applicable. Le demandeur a répondu :

> "*Oui.*
>
> *Les métadonnées d'accès et de journalisation, telles que l'utilisateur/l'agent, la date et l'heure d'accès, la source consultée, l'opération effectuée, la modification, l'exportation ou le transfert, sont conservées temporairement en vue d'un contrôle a posteriori (visant à détecter toute consultation illicite).*"

103. L'Autorité constate que les métadonnées mentionnées par le demandeur concernent principalement des mesures organisationnelles et techniques internes, telles que les données d'accès et de journalisation destinées au contrôle de l'utilisation du système. Dans la mesure où elles font partie du traitement, ces métadonnées doivent être incluses dans le Projet.

104. L'Autorité invite par ailleurs le demandeur à préciser si des métadonnées relatives aux personnes concernées elles-mêmes sont également traitées. Si tel est le cas, il convient de préciser de quelles catégories de métadonnées il s'agit. En effet, selon leur nature, ces métadonnées peuvent contribuer à la contextualisation des données à caractère personnel, à la détermination de leur origine, au recoupement de données provenant de différentes sources ou à l'évaluation de leur fiabilité et de leur actualité. Il convient également de préciser la base juridique formelle et le délai de conservation applicable.

IV.3.2 Patrimoine fiscal

105. L'exposé des motifs précise que l'analyse administrative de signaux "*[…] repose exclusivement sur le patrimoine fiscal, c'est-à-dire les données dont dispose déjà le SPF Finances via ses bases de données*

Traduction automatique partielle*

internes, complétées par des sources accessibles au public et des données faisant l'objet d'une licence valide".[27]

106. À la lumière de ces éléments, le demandeur a été invité à apporter des précisions sur la délimitation de ce que l'on entend exactement par la notion de "patrimoine fiscal". À cet égard, le demandeur a précisé ce qui suit :

> "*On entend par "patrimoine fiscal" : l'ensemble des données, y compris les données à caractère personnel, les données fiscales, les données financières, les données d'identification et les données administratives y afférentes, dont le Service public fédéral Finances dispose légalement ou auxquelles il a légalement accès dans le cadre de ses missions légales ; ces données sont notamment reprises dans des systèmes sources internes, des applications fiscales, des registres, bases de données ou dans l'entrepôt de données du SPF Finances.*
>
> *Pour la DIF, le terme "patrimoine fiscal" ne signifie pas que toutes les données du SPF Finances sont disponibles ou réutilisables sans restriction. Ce concept désigne uniquement l'ensemble des sources à partir desquelles, après un contrôle préalable de la nécessité et de la finalité, une sélection limitée et ciblée peut être effectuée pour la mission légale concrète de la DIF.*"

107. Si le demandeur souligne que la notion de "patrimoine fiscal" n'implique pas que toutes les données dont dispose le SPF Finances soient disponibles ou réutilisables sans restriction, cette limitation doit néanmoins ressortir suffisamment clairement du projet lui-même et non pas exclusivement de l'exposé des motifs du demandeur. Le demandeur est donc invité à l'intégrer dans le projet.

108. Un point particulier concerne le **caractère évolutif** des données pouvant relever des "sources accessibles au public" et des "données faisant l'objet d'une licence valide". Les exemples actuellement cités par le demandeur, tels que le Moniteur belge, la centrale des bilans de la BNB et ORBIS, ne reflètent que la **situation factuelle actuelle**. Les notions utilisées n'excluent pas en soi que d'autres données disponibles en ligne ou à des fins commerciales puissent également être incluses, telles que les données provenant des réseaux sociaux ou celles relatives à la localisation, aux communications, aux achats ou aux habitudes de consommation fournies par des fournisseurs de données commerciaux. À cet égard, il convient également de noter que la réponse du demandeur à la question explicite concernant le recours à des fournisseurs de données commerciaux ou à des courtiers en données ne permet pas de conclure sans ambiguïté que les données provenant de tels acteurs seraient exclues du "patrimoine fiscal" ou ne pourraient pas en faire partie à l'avenir, voir le point 133 . **De même, le fait que certaines possibilités de traitement soient actuellement exclues par contrat ne constitue pas, à cet égard**, **une limitation structurelle**, étant donné que de telles conditions peuvent évoluer ou que de nouvelles licences peuvent être acquises, voir les points 77 -79 . Le demandeur doit donc préciser sur **quelle base juridique reposent la collecte et le traitement de ces données externes**, ainsi que si et de quelle manière la nature des données pouvant être obtenues par le biais de ces sources est légalement limitée, en particulier lorsqu'il s'agit de données

[27] Exposé des motifs, p. 8.

Traduction automatique partielle*

dont le traitement, seules ou combinées à des données fiscales, peuvent donner une image particulièrement détaillée du comportement ou de la vie privée de la personne concernée.

109. Dans ce contexte, il est peu rassurant que le demandeur réponde par la négative à la question concernant l'existence de recoupements automatisés de données ou de traitements en masse, alors que, d'une part, le Projet et l'Exposé des motifs contiennent des indications allant dans un autre sens (voir les points 77 et 189) et que, d'autre part, les explications complémentaires fournissent même des contre-indications (voir les points 60 ,82 et 189 -190). De plus, il ressort même de la presse **que l'utilisation de sources accessibles au public n'est pas purement théorique ; cela apparaît également dans des articles de presse décrivant comment l'administration fiscale belge utilise des données provenant de sites web et des réseaux sociaux et peut les comparer à des informations fiscales déjà disponibles.**[28] Cela confirme l'existence d'une lacune dans le cadre juridique régissant de tels traitements. Il ne saurait être question de laisser subsister sur ce point une zone d'ombre dans laquelle les limites des traitements de données autorisés à l'administration fiscale ne sont pas suffisamment prévisibles. **Dans une société démocratique, la fin ne justifie pas tous les moyens ; ainsi**, même lorsqu'un objectif légitime d'intérêt général, tel que la lutte contre la "fraude fiscale grave", est poursuivi, les moyens mis en œuvre à cette fin doivent, dans un État de droit démocratique, reposer sur un cadre juridique suffisamment prévisible et répondre aux exigences de nécessité et de proportionnalité. Dans ce contexte, il est essentiel que le Projet, mais aussi, par extension, la ou les normes de base sur lesquelles s'appuie le SPF Finances pour de tels traitements, définissent de manière suffisamment claire quelles catégories de données accessibles au public peuvent être traitées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux, ainsi que la manière dont ces données peuvent être collectées, combinées et traitées ultérieurement.

110. De manière plus générale, l'Autorité constate que, **sans les explications complémentaires fournies par le demandeur, on ne dispose pas d'une vision suffisante du fonctionnement concret et de la portée de l'analyse administrative de signaux, ni de la manière dont les traitements humains et automatisés se succèdent et se complètent dans ce cadre.** L'exposé des motifs mentionne certes l'existence de paramètres, de méthodes de traitement technologiques ou avancées et d'une intervention humaine, mais ne précise pas suffisamment quel rôle ces différents éléments jouent concrètement au sein du processus de traitement et à quels moments l'évaluation humaine a effectivement lieu.

111. Les explications complémentaires fournies par le demandeur révèlent à cet égard une méthode de travail nettement plus détaillée. **Il en ressort tout d'abord que l'analyse administrative de signaux est organisée sur la base de typologies de fraude et *de cas d'utilisation* concrets**

[28] Nieuwsblad, Hadwick, D., "Le fisc passe au crible Facebook, Vinted et Airbnb grâce à l'IA : "Même pour le contrôleur fiscal le plus brillant, c'est une tâche titanesque"", 13 juin 2026, consulté pour la dernière fois le 28 août 2026 sur https://www.nieuwsblad.be/binnenland/de-fiscus-pluist-facebook-vinted-en-airbnb-uit-met-ai-zelfs-voor-de-slimste-belastingcontroleur-is-dit-onbegonnen-werk/156142398.html.

Traduction automatique partielle*

ou de projets, éléments dont l'existence et la fonction ne ressortent pas en tant que telles de l'exposé des motifs. Pour *chaque cas d'utilisation* concret, chaque typologie de fraude ou chaque projet, l'objectif et la portée de l'analyse sont délimités et des paramètres, indicateurs, filtres, seuils ou autres critères de sélection sont définis, ainsi que les données (sources) et les méthodes d'analyse utilisées à cette fin. Les données peuvent ensuite être regroupées, recoupées, mises en correspondance ou filtrées à l'aide de méthodes de traitement technologiques, sur la base de ces paramètres prédéfinis. **Le résultat qui en découle fait ensuite l'objet d'une évaluation de fond par un agent du DIF**, qui examine notamment la pertinence, la qualité des données, le contexte et les éventuels faux positifs, et vérifie, le cas échéant, les conclusions principales dans les systèmes sources sous-jacents. Il ressort en outre de la note explicative que cette évaluation humaine peut donner lieu à une vérification supplémentaire, à l'écartement d'un signal ou **à l'affinement ou à l'ajustement des paramètres, des filtres, des seuils ou des critères de sélection**, après quoi le traitement peut se poursuivre. Ce n'est qu'après une nouvelle évaluation humaine et, le cas échéant, un contrôle qualité interne qu'un résultat peut être utilisé ultérieurement.

112. **Cette interaction concrète entre l'évaluation humaine et le traitement automatisé est essentielle pour comprendre le fonctionnement réel et la portée de l'analyse administrative de signaux.** L'Autorité invite donc le demandeur à inclure dans l'Exposé des motifs une description **présentant au moins le même niveau de précision que les explications complémentaires**, et précisant, pour chacune des différentes phases**, quelles opérations sont effectuées par un agent du DIF, quelles opérations sont ensuite automatisées ou réalisées à l'aide de technologies, quels résultats en découlent, de quelle manière ces résultats sont contrôlés et évalués par un agent du DIF, et dans quels cas cette évaluation donne lieu à un ajustement des paramètres, à une vérification supplémentaire, à l'arrêt de l'analyse ou à un traitement plus approfondi du signal**.

113. À cet égard, il convient également d'expliquer plus en détail le rôle des **typologies de fraude, *des cas d'utilisation* concrets ou des projets et de la fiche DAM** dans ce processus, ainsi que leurs relations mutuelles. Il convient notamment de fournir des précisions suffisantes sur **ce que l'on entend par "typologie de fraude", sur la manière dont une telle typologie est établie, sur les caractéristiques ou schémas qui permettent de la délimiter, et sur la manière dont elle est ensuite transposée en un *cas d'utilisation* concret ou un projet, ainsi que sur les paramètres, indicateurs, filtres ou seuils utilisés à cette fin**. Cela n'implique pas que l'Exposé des motifs doive contenir une énumération exhaustive de toutes les typologies de fraude possibles ou des indicateurs correspondants. **Il convient toutefois de fournir des exemples suffisamment concrets, voire hypothétiques le cas échéant, qui permettent de comprendre comment une typologie de fraude est élaborée et mise en œuvre dans la pratique.** On peut ainsi expliquer, par exemple, comment, pour un secteur donné et une forme particulière de fraude pouvant être qualifiée de fraude fiscale grave, une combinaison de schémas pertinents — tels que la création récente

Traduction automatique partielle*

d'une entreprise, certains flux financiers ou des virements réguliers vers un compte étranger spécifique — peut justifier l'utilisation de certains paramètres ou indicateurs. **De tels exemples permettraient de comprendre la logique et la portée du traitement, sans qu'il soit nécessaire de rendre publique de manière exhaustive la méthodologie concrète de détection de la fraude.**

IV.3.2.1 Réutilisation des données issues de dossiers pénaux relatifs à des "fraudes fiscales graves"

114. Il ressort de la jurisprudence de la Cour de cassation que les données obtenues à partir d'un dossier pénal avec le consentement exprès du procureur général peuvent être utilisées par l'administration fiscale à l'égard d'autres contribuables que celui contre lequel le dossier pénal avait été initialement ouvert, en vue de la recherche des sommes dues en vertu de la législation fiscale.[29] En conséquence, il a été demandé de préciser si les données obtenues par un agent du DIF en sa qualité d'officier de police judiciaire et qui, conformément à l'article 11 et avec l'accord du magistrat compétent, sont communiquées à d'autres fonctionnaires du SPF Finances, font dès lors partie du patrimoine fiscal. À ce propos, le demandeur a précisé ce qui suit : "»

> "*Oui, mais uniquement dans un sens restreint et fonctionnel. Les données qu'un agent du DIF obtient en sa qualité d'officier de police judiciaire et qui, avec le consentement du magistrat compétent conformément à l'article 11, sont communiquées à d'autres fonctionnaires du SPF Finances, peuvent, dès cette communication légitime, être considérées comme des données dont le SPF Finances dispose légalement ou auxquelles il a légalement accès dans le cadre de ses missions légales. En ce sens, elles relèvent de la définition proposée du "patrimoine fiscal".*
>
> *Toutefois, cela ne les rend pas pour autant librement réutilisables au sein du patrimoine fiscal général, de l'entrepôt de données ou de l'analyse administrative de signaux par l'AGISI. Elles restent soumises à leur origine pénale, au secret de l'instruction, au consentement et aux conditions fixées par le magistrat, ainsi qu'aux principes de finalité, de nécessité, de proportionnalité et de traitement minimal des données. L'article 11 n'entraîne donc pas de "régularisation" ou d'"absorption" générale des données issues d'enquêtes pénales dans tous les systèmes des SPF.*
>
> *L'article 11 de l'avant-projet stipule expressément que l'agent de la DIF ne peut partager les données issues d'une enquête pénale avec d'autres fonctionnaires du SPF Finances qu'avec l'autorisation du magistrat compétent du ministère public et uniquement dans la mesure où cela est nécessaire à l'exercice de leurs missions légales respectives. Cette disposition renvoie à l'article 21bis, § 1er, troisième alinéa, du Code de procédure pénale et à l'article 1380, deuxième alinéa, du Code judiciaire.*
>
> *La définition proposée du "patrimoine fiscal" englobe les données dont le SPF Finances dispose légalement ou auxquelles il a légalement accès dans le cadre de ses missions légales. Si les données sont donc légalement communiquées aux fonctionnaires compétents du SPF en vertu de l'article 11, la condition relative à la "disposition légale / à l'accès légal" est remplie.*
>
> *La réutilisation n'est pas automatiquement possible. Elle n'est possible que si le service concerné dispose de sa propre mission légale et d'une base juridique, si l'utilisation ultérieure est compatible avec la finalité initiale ou repose sur*

[29] Cour de cassation, 30 décembre 1991, F.1980.N, ECLI:BE:CASS:1993:ARR.19931008.15 ; SERMSRI C., *"L'échange correct de données entre le fisc et le parquet : un fait accompli ou un travail en cours ?",* Intersentia, 2023, p. 20.

Traduction automatique partielle*

> *une base juridique distincte, si seules les données nécessaires sont partagées, et si les restrictions applicables en matière de source, les secrets professionnels, les conditions de la fiche DAM et les exigences en matière de journalisation sont respectées. Les données issues d'une enquête pénale ne peuvent être partagées que dans les limites de l'article 11 du Projet, de l'article 21bis, § 1, troisième alinéa du CIC et de l'article 1380, deuxième alinéa du Code judiciaire, avec le consentement du magistrat compétent.*
>
> *En revanche, les données ne peuvent être utilisées sans base légale supplémentaire à des fins d'analyse administrative générale des signaux, d'exploration de données ou de profilage des risques. Une telle utilisation constituerait une finalité différente de la communication liée à une finalité précise prévue à l'article 11 et nécessite une base légale distincte.*"

115. L'Autorité prend acte de la précision selon laquelle les données qui sont communiquées licitement à d'autres fonctionnaires du SPF Finances conformément à l'article 11 peuvent, dans un sens limité et fonctionnel, faire partie du patrimoine fiscal.

116. Il ressort néanmoins de la réponse que le simple fait que le SPF Finances dispose légalement de ces données ne suffit pas pour pouvoir les réutiliser librement. En effet, leur utilisation ultérieure reste soumise à diverses conditions supplémentaires, notamment le consentement du magistrat compétent, l'origine pénale des données, la finalité initiale de la communication et les restrictions légales applicables. L'Autorité rappelle à cet égard que, dans la mesure où un traitement ultérieur se fonde sur une disposition légale d'un État membre, cette disposition doit elle-même définir de manière suffisamment claire les finalités et les conditions de ce traitement ultérieur. Le contrôle de compatibilité prévu à l'article 6, paragraphe 4, du RGPD ne constitue pas, dans ce cas, le cadre d'appréciation applicable.

117. Cela montre que **la définition proposée du "patrimoine fiscal" ne précise pas, à elle seule, quelles données peuvent effectivement être traitées au sein du SPF Finances et à quelles fins**. Si l'intention est que certaines catégories de données ne puissent être traitées ou réutilisées que sous des conditions spécifiques, cette restriction doit ressortir suffisamment clairement du projet lui-même.

IV.3.2.2 Réutilisation des données ne constituant pas une fraude fiscale grave

118. L'article 3, troisième alinéa, de la loi du 3 août 2012 précise que les données collectées dans le cadre de certaines missions peuvent être traitées ultérieurement dans le cadre d'une autre mission ; voir à ce sujet l'analyse aux points 64 -69 . Par ailleurs, l'article 87 de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980 précise que l'AGISI dispose des mêmes compétences que les administrations fiscales générales du SPF. L'exposé des motifs indique que la DIF est créée au sein de l'AGISI.[30] Par ailleurs, il apparaît que la DIF est chargée de "*la détection et la constatation des faits*

[30] Exposé des motifs, p. 2.

Traduction automatique partielle*

susceptibles de constituer une infraction de fraude fiscale grave, organisée ou non, ou l'infraction de blanchiment qui en découle" au stade de l'analyse administrative des signalements.

119. Compte tenu de ce qui précède, il a été demandé au demandeur de préciser si les données à caractère personnel et les constatations obtenues lors de l'analyse administrative des signalements, mais qui ne concernent pas une "fraude fiscale grave" ni l'infraction de blanchiment qui en découle, peuvent néanmoins être réutilisées par d'autres services du SPF Finances dans le cadre de leurs missions légales s, par exemple en vue de la perception et du recouvrement des impôts, des contrôles fiscaux ou de la constatation d'autres infractions fiscales. Si tel est le cas, sur quelle base juridique et dans quelles limites une telle réutilisation est-elle possible ? À ce propos, le demandeur a précisé ce qui suit :

> "*Cela est possible, comme indiqué dans la question elle-même, notamment sur les bases juridiques et dans les limites de la réglementation légale/fiscale ; les réponses ci-dessus sont également pertinentes en l'espèce. À titre d'exemple, on peut se référer à l'article 335 du CIR92.*"

120. Nonobstant les remarques formulées aux points 10 -19 concernant l'exigence de "nécessité" d'une mesure, compte tenu du fait qu'une autre entité est déjà chargée des mêmes missions et tâches, on peut affirmer que la nécessité de détecter et de lutter contre la "fraude fiscale grave" constitue un objectif légitime. L'Autorité relève toutefois que les différentes explications font apparaître une tension quant à la manière dont l'analyse administrative de signaux est structurée. **D'une part,** il est souligné que le traitement **vise exclusivement la détection de la "fraude fiscale grave"**, organisée ou non, ou de l'infraction de blanchiment qui en découle. Comme exposé à plusieurs reprises, cette délimitation matérielle soulève des questions, compte tenu de l'interprétation floue de la notion de "fraude fiscale grave". **D'autre part**, il ressort des explications que les **informations** obtenues dans le cadre de ces analyses ne se limitent pas nécessairement à la constatation de tels faits, mais **peuvent également être utilisées pour d'autres missions fiscales**. Cela donne l'impression qu'une analyse approfondie des données à caractère personnel à l'aide de systèmes technologiques sophistiqués est légitimée par l'objectif de lutte contre la "fraude fiscale grave", alors que ses résultats peuvent faire l'objet d'une utilisation plus large. Cela soulève des questions concernant la limitation de la finalité du traitement et la délimitation du champ d'application matériel ; voir à cet égard l'avis 01/2007, point 34.

121. De plus, l'Exposé des motifs n'apporte pas non plus de réponse satisfaisante. Ainsi, dans l'explication des indices potentiels de "fraude fiscale grave", il est simplement indiqué que "*seuls les dossiers à caractère criminel peuvent faire l'objet d'éventuelles poursuites pénales, de sorte que le contribuable lambda ne subira aucune conséquence juridique*".[31] Il s'agit là d'une interprétation tout à fait erronée de la notion de "conséquence juridique". En effet, une sanction fiscale ou une amende administrative peut également être considérée comme une conséquence juridique. Il n'est donc pas exclu que le

[31] Exposé des motifs, p. 12.

Traduction automatique partielle*

"contribuable lambda" puisse tout de même subir des conséquences juridiques potentiellement structurelles, compte tenu du fait que des informations ne constituant pas une "fraude fiscale grave" pourraient être transmises à d'autres services. Le fait que, selon l'Exposé des motifs, il existerait soi-disant un filtre juridique supplémentaire en raison de l'infraction de blanchiment qui en découle n'y change rien. D'une part, la procédure est conçue de telle sorte que les données puissent être partagées et, d'autre part, la formulation indique expressément "*l'infraction de blanchiment qui en découle*", c'est-à-dire une formulation alternative entre l'une et l'autre. Par conséquent, on ne peut affirmer sans réserve que "*toute mesure disproportionnée est exclue*", car des traitements potentiellement disproportionnés peuvent avoir lieu.

122. Afin de remédier à cette ambiguïté, l'Autorité estime qu'il convient tout d'abord de fournir un aperçu clair des fondements juridiques formels qui sous-tendent le traitement des données à caractère personnel et la consultation des différentes sources de données. **Par ailleurs, l'Autorité estime qu'il est essentiel, dans le cadre du présent projet, d'assurer une transparence suffisante quant à la manière dont les résultats de l'analyse de signaux administratifs peuvent être utilisés par la suite.** Indépendamment du fait qu'un tel traitement ne serait pas conforme aux finalités prévues, si l'intention est que des données à caractère personnel ou des constatations ne concernant pas une "fraude fiscale grave" **puissent** également **être utilisées par la suite pour d'autres missions légales du SPF Finances, cela doit** ressortir **explicitement et spécifiquement du Projet** et de la réglementation légale applicable **pour chaque réutilisation envisagée**. L'Autorité rappelle à cet égard qu'une telle réutilisation de données à caractère personnel nécessite également une base juridique et une délimitation suffisamment claires**, car il s'agit d'une finalité différente**. Cela est important non seulement pour le respect du principe de limitation de la finalité, mais aussi pour la prévisibilité et la licéité du traitement.

IV.3.2.3 Sources accessibles au public et données sous licence

123. Dans la mesure où l'Exposé des motifs fait référence à des sources accessibles au public et à des données sous licence dont dispose le SPF Finances, le demandeur a été invité à fournir un exemple concret illustrant comment, par le passé, une "fraude fiscale grave" a été détectée à l'aide de telles sources accessibles au public ou de données sous licence :

> "*Un exemple concret est la centrale des bilans de la BNB. Si le bilan n'est pas systématiquement déposé ou s'il ne correspond pas à d'autres données telles que les déclarations de TVA, cela peut constituer un signal de fraude.*
>
> *En Belgique, la BBI n'a pas considéré ces informations comme une preuve autonome de fraude, mais comme une source de signaux. Les sources publiques et les données faisant l'objet d'une licence valide sont largement utilisées pour éliminer les faux positifs et vérifier les résultats par une intervention humaine.*"

124. L'Autorité observe que le demandeur ne fournit aucun exemple concret d'un cas où **une** "**fraude fiscale grave**" a effectivement été détectée à partir d'une source de données accessible au public ou

Traduction automatique partielle*

d'une base de données sous licence. La réponse se limite à un exemple hypothétique dans lequel les données de la Centrale des bilans sont comparées à des données internes relatives à la TVA afin d'identifier un éventuel signal de risque. Il en ressort en outre que le signal ne résulte pas exclusivement de la source de données publique elle-même, mais de sa combinaison avec des données fiscales internes. L'explication ne précise toutefois pas comment cette comparaison s'effectue ni si elle est réalisée manuellement ou de manière (semi-)automatisée. Cela soulève d'autant plus de questions que le demandeur affirme expressément ailleurs que les sources accessibles au public et sous licence ne sont pas utilisées comme source globale autonome pour un filtrage permanent, mais sont principalement utilisées manuellement à des fins de vérification, d'enrichissement ou d'exclusion des faux positifs, voir les points 78 ,82 et 126 . À cet égard, il est renvoyé aux remarques figurant aux points 70 -77 , concernant l'absence de cadre concret quant au contenu de l'entrepôt de données, la nécessité de renoncer à une terminologie donnant l'impression qu'il n'y a pas d'automatisation, ainsi que l'utilisation de sources publiques et de sources de données sous licence.

125. Compte tenu de ce qui précède, on ne peut affirmer avec certitude que l'utilisation de sources accessibles au public et de données sous licence se limite à la vérification ou à l'enrichissement (manuel) de résultats d'analyse déjà obtenus et à l'exclusion des faux positifs. L'exemple cité par le demandeur montre en effet que ces données peuvent intervenir dans la génération de signaux de risque. Il semble donc que la fonction précise que ces sources de données peuvent remplir au sein du processus d'analyse ne soit pas suffisamment délimitée.

126. Dans la mesure où ces **sources accessibles au public et ces données sous licence relèvent vraisemblablement du patrimoine fiscal**[32] et peuvent donc également être utilisées dans le cadre de la DIF, l'Autorité a demandé au demandeur de préciser s'il existe une base juridique formelle définissant quelles sources ou données sont visées par les expressions "sources accessibles au public" et "données pour lesquelles il existe une licence valide". "À cet égard, le demandeur a précisé ce qui suit :

> "*Le DIF ne crée pas de nouvelle méthode de traitement des données et s'appuie sur les processus déjà existants du SPF Finances. Voir la question 1*
>
> *Les sources accessibles au public ou sous licence ne sont pas utilisées comme source autonome en masse pour un filtrage permanent. Elles ne sont utilisées que lorsqu'elles s'avèrent manifestement nécessaires pour une analyse concrète, par exemple pour la vérification, l'enrichissement ou l'exclusion des faux positifs, et pour autant que la source, les conditions de licence et la qualité des données aient été évaluées au préalable.*
>
> *La délimitation s'effectue pour chaque traitement concret via la fiche DAM et la gouvernance existante en matière de protection des données. À cet égard, la finalité du traitement, les catégories de données concernées, les sources*

[32] Voir à cet égard l'Exposé des motifs, p. 10 : "*Au cours de l'analyse de signaux, la DIF n'utilisera que le patrimoine fiscal, c'est-à-dire les données dont le SPF Finances dispose déjà ou auxquelles il a accès"* et la formulation similaire du demandeur "*a accès de manière licite"*.

Traduction automatique partielle*

> *utilisées, la nécessité et la proportionnalité, les droits d'accès, le délai de conservation, l'évaluation humaine et les garanties techniques et organisationnelles sont documentés et validés au préalable.*
>
> *Dans ce contexte, on entend par "sources accessibles au public" les sources pouvant être consultées sans pouvoir d'enquête ni obligation de coopération et qui sont librement accessibles sur le Web à tout contribuable, pour autant que leur utilisation soit nécessaire et proportionnée à la détection ou à la constatation d'une fraude fiscale grave ou d'un blanchiment d'argent qui y est lié.*
>
> *Les "données faisant l'objet d'une licence valide" concernent les données issues de bases de données ou de plateformes auxquelles le SPF Finances a légalement accès sur la base d'une licence ou d'un droit d'accès. Pour ces sources également, la licence ne suffit pas en soi : l'utilisation concrète doit toujours s'inscrire dans le cadre de la mission légale, de la limitation des finalités, de la minimisation des données et de la fiche DAM validée au préalable.*"

127. Comme indiqué précédemment, l'Autorité comprend que la DIF s'appuiera sur des sources de données existantes dont le SPF Finances dispose déjà légalement ou auxquelles il a légalement accès. **Cela n'empêche toutefois pas que le Projet prévoie de nouveaux traitements de ces données à caractère personnel.** Ces traitements doivent donc reposer sur une base juridique formelle suffisamment claire. C'est pourquoi il **importe que le cadre juridique existant sur lequel reposent ces traitements soit identifié de manière suffisamment concrète**. Bien que le demandeur fournisse une description fonctionnelle des sources accessibles au public et sous licence pouvant être utilisées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux, il ne fait pas référence à une disposition légale formelle définissant cette possibilité de traitement ou les catégories de sources de données concernées. La simple référence à la délimitation du traitement au moyen d'une fiche DAM et à la gouvernance existante en matière de protection des données ne saurait se substituer à cette exigence, voir les points 87 -89 .

128. *En l'espèce*, l'Autorité reste dans l'incertitude quant à la manière dont le traitement de sources accessibles au public ou sous licence se concrétise dans la pratique, alors qu'il est affirmé qu'elles ne sont utilisées que si leur nécessité est démontrable pour une analyse concrète. **En premier lieu**, la question se pose à nouveau de savoir sur la base de quels critères objectifs cette nécessité démontrable est évaluée, voir *supra*. **En second lieu,** il n'est pas clair si cela implique que, dans le cadre d'une analyse concrète, des recherches ciblées soient effectuées concernant une personne concernée.

129. Plus précisément, il n'apparaît pas clairement si les données à caractère personnel issues de sources accessibles au public ou sous licence sont utilisées uniquement pour vérifier un signal déjà identifié, ou si elles peuvent également servir de source de signal et contribuer ainsi à l'émergence d'un signal de risque, voir les points 123 et 125 . Ce qui soulève d'ailleurs des questions quant au fonctionnement d'un tel système, si ces données ne sont pas utilisées comme source autonome en masse pour un filtrage permanent.

130. Par ailleurs, la signification concrète du terme "enrichissement" reste floue. En particulier, il convient de déterminer si ces données sont simplement consultées de manière ponctuelle et temporaire ou si

Traduction automatique partielle*

elles sont effectivement ajoutées aux données traitées et font donc partie de l'ensemble des données du *projet, du cas d'utilisation ou de la typologie de fraude*[33] qui constitue l'analyse administrative de signaux, par exemple par leur intégration dans l'entrepôt de données ou par toute autre forme de traitement ultérieur.

131. Le demandeur a également été invité à préciser de quelle manière il est vérifié que les données à caractère personnel provenant de sources accessibles au public ou de données pour lesquelles il existe une licence d' valide sont collectées et traitées licitement, ainsi que quelles garanties sont prévues pour assurer cette licéité. Sur ce point, le demandeur a répondu ce qui suit :

> "*Voir la réponse à la question précédente. La mission légale de la DIF, les règles applicables en matière de protection des données, la fiche DAM, l'intervention humaine et les processus de contrôle interne garantissent conjointement que le traitement se limite à ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi.*"

132. L'Autorité renvoie aux observations formulées précédemment.

133. En outre, il a été demandé de préciser si, pour la collecte de données à caractère personnel provenant de sources accessibles au public, il est fait appel à des fournisseurs de données commerciaux ou à des courtiers en données et, dans l'affirmative, quelles catégories de fournisseurs sont sollicitées, quelles catégories de données à caractère personnel sont obtenues par leur intermédiaire et sur quelle base juridique ces données sont traitées ultérieurement dans le cadre de l'analyse administrative des signalements. À cet égard, le demandeur a indiqué : "»

> "*Le DIF n'utilise aucune autre donnée que celles figurant dans le patrimoine fiscal.*"

134. En l'absence d'une délimitation claire des sources de données faisant partie du patrimoine fiscal, **on ne peut exclure que des données à caractère personnel provenant de fournisseurs de données commerciaux ou de courtiers en données soient également traitées**. La réponse du demandeur **n'**apporte d'ailleurs **aucune précision à** ce **sujet. Compte tenu du fonctionnement de ces** fournisseurs de données **commerciaux** et des points particuliers qu'ils peuvent soulever du point de vue de la protection des données, l'Autorité estime nécessaire **d'apporter des éclaircissements explicites** à ce sujet. Dans l'affirmative, le SPF Finances doit démontrer séparément l'utilisation licite de ces données et prévoir des garanties appropriées. À défaut, il est demandé de s'abstenir d'utiliser ces flux de données.

[33] Faute de clarté quant à la délimitation de l'analyse administrative de signaux, il est renvoyé aux termes fournis par le demandeur.

Traduction automatique partielle*

IV.3.3 Personnes concernées

135. En ce qui concerne les personnes concernées, il a été demandé au demandeur de préciser si les catégories de personnes concernées traitées dans le cadre de l'analyse de signaux sont délimitées et, le cas échéant, de quelle manière. Le demandeur a fourni les explications suivantes :

> "*Oui. Les catégories de personnes concernées traitées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux sont délimitées. Cette délimitation ne se fait pas par le biais d'une énumération légale limitative de personnes, car cela est impossible et indésirable, mais de manière fonctionnelle et au cas par cas.*
>
> *L'analyse de signaux vise exclusivement la détection et l'évaluation préliminaire de faits susceptibles de constituer une fraude fiscale grave, organisée ou non, ou l'infraction de blanchiment qui en découle. Les catégories de personnes concernées sont donc limitées aux personnes dont les données sont pertinentes et nécessaires dans le cadre d'une analyse, d'une typologie de fraude, d'un indicateur de risque ou d'un signal prédéfinis.*
>
> *Cette délimitation est consignée pour chaque traitement dans la fiche DAM. Celle-ci documente notamment la finalité du traitement, les catégories de données concernées, les sources utilisées, les critères de sélection, les principes de nécessité et de proportionnalité, les droits d'accès, le délai de conservation et les garanties relatives à l'évaluation humaine. Seules les données relevant de ce champ d'application prédéfini peuvent être traitées.*
>
> *Par ailleurs, cette délimitation est garantie sur les plans technique et organisationnel par le biais d'un accès basé sur les rôles, d'un contrôle IAM, de la journalisation, d'une piste d'audit, de l'avis du DPD, de la validation IAM et d'un contrôle qualité interne. Les résultats de l'analyse de signaux n'ont en outre aucun effet juridique automatique et sont toujours soumis à une évaluation humaine*."

136. Il ressort des explications fournies par le demandeur que les catégories de personnes concernées ne sont pas définies de manière générale, mais dépendent du traitement concret. À cet égard, il semble que des différences entre les catégories de personnes concernées puissent découler de scénarios de traitement distincts, tels qu'une typologie de la fraude, une analyse prédéfinie, un indicateur de risque ou un signal.

137. À cet égard, il est signalé au demandeur que la formulation "par traitement" peut donner l'impression qu'il s'agit d'un traitement autonome. La réalisation d'une seule opération peut déjà constituer un traitement. Cependant, il est également question ailleurs de "projet" et de "cas d'utilisation", ce qui ne correspond pas nécessairement à un traitement distinct. Il n'est donc pas clair quelle unité constitue exactement l'objet d'une fiche DAM : une opération de traitement distincte, un ensemble cohérent d'opérations de traitement, un projet ou un cas d'utilisation, une certaine typologie de fraude ou encore un dossier concret , voir les points 89 -90 . Le demandeur est invité à lever cette ambiguïté.

138. **Une première catégorie** semble concerner les personnes concernées qui correspondent à celles relevant d'une typologie bien précise de fraude dans le cadre de la "fraude fiscale grave". Selon l'interprétation de l'Autorité, la fiche DAM établie pour une typologie de fraude donnée constitue le cadre dans lequel s'effectue le traitement. Cela semble impliquer que le traitement au sein d'une fiche

Traduction automatique partielle*

DAM bien précise se limite aux données à caractère personnel des personnes concernées qui correspondent à la typologie de fraude pour laquelle cette fiche DAM a été établie.

139. Si cette hypothèse s'avérait exacte, on pourrait certes supposer qu'il existe une délimitation, mais pas une délimitation prévisible. Comme cela a été souligné à plusieurs reprises, le fait que la notion de "fraude grave" ne soit pas clairement définie est problématique. D'autant plus lorsque cela constitue la condition préalable à la réalisation d'analyses approfondies, à l'aide de moyens techniques sophistiqués, sur des données à caractère personnel.

140. De plus, on ne sait toujours pas clairement quelles typologies de fraude sont concrètement utilisées, quelles fiches DAM s'y rapportent et sur la base de quels critères de nouvelles typologies de fraude sont élaborées ou celles existantes adaptées. Dans la mesure où ces documents, selon l'Exposé des motifs et les explications complémentaires du demandeur, délimitent le traitement concret, l'Autorité n'est pas en mesure de vérifier de quelle manière le champ d'application matériel du traitement est effectivement délimité . Par conséquent, **la prévisibilité requise concernant les catégories de personnes concernées dont les données à caractère personnel peuvent être traitées fait défaut**.

141. **Une deuxième catégorie** de personnes concernées semble résulter d'analyses prédéfinies, d'indicateurs de risque ou de signaux. Sur ce point également, la méthode reste insuffisamment claire. On ne sait ainsi pas s'il s'agit d'un traitement ciblé de données à caractère personnel à la suite d'un signal déjà existant, ou si ces signaux découlent d'une analyse plus large des données à caractère personnel. Dans ce dernier cas, la question se pose de savoir comment ces signaux sont générés, étant donné que le demandeur affirme, d'une part, que l'analyse administrative de signaux ne constitue pas un processus de détection automatisé en continu, mais fait référence, d'autre part, à des typologies de fraude, des indicateurs de risque, des filtres, des règles de mise en correspondance et des seuils, voir les points 123 ,125 ,129 ,142 ,148 ,151 et 179 . De ce fait, la délimitation de ces catégories de personnes concernées dont les données sont traitées à ce stade reste insuffisamment prévisible. Les points suivants semblent apporter davantage de précisions à ce sujet.

IV.3.4 Intervention humaine et traitements automatisés

142. À cet égard, on peut également se référer à l'Exposé des motifs, où il est stipulé que : "*[l]e lancement de cette analyse de signaux se fera toujours sur la base de paramètres et d'une intervention humaine*."[34] Le demandeur a été invité à préciser ce que l'on entend concrètement par "paramètres" et "intervention humaine".

[34] Exposé des motifs, p. 9.

Traduction automatique partielle*

> *"Dans ce contexte, on entend par "paramètres" les critères de fond et techniques prédéfinis sur la base desquels il est décidé de lancer ou non une analyse de signaux. Ces paramètres comprennent au moins :*
>
> - *la délimitation matérielle des faits susceptibles de révéler une fraude fiscale grave, organisée ou non, ou l'infraction au blanchiment qui en découle ;*
> - *l'application des critères énoncés dans l'arrêté royal du 9 février 2020 pris en exécution de l'article 29, § 4, du Code de procédure pénale — les critères "Una Via" — tels que la complexité des montages, l'ampleur ou le caractère systématique, le lien avec d'autres infractions graves, la nécessité de mesures coercitives ou des indices de financement d'organisations criminelles ou terroristes ;*
> - *les éléments préalablement définis dans une fiche DAM : objectif, champ d'application, catégories de données, sources, méthode d'analyse, indicateurs, seuils, restrictions d'accès, délai de conservation et modalités garantissant l'évaluation humaine ;*
> - *les critères de sélection opérationnels tels que les filtres, les signaux d'alerte, les règles de mise en correspondance, les seuils, les liens relationnels entre les données et les contrôles de qualité permettant de détecter des schémas de fraude présumés avec le moins de faux positifs possible.*
>
> *Par "intervention humaine", on entend que l'analyse de signaux n'est pas lancée ou escaladée de manière autonome par un système. L'intervention humaine intervient à différents moments :*
>
> - *Avant le lancement : un agent DIF habilité évalue si le signal visé relève de la mission légale, si les critères Una Via et la fiche DAM couvrent l'analyse, et si le traitement est nécessaire et proportionné.*
> - *Pendant l'analyse : des méthodes analytiques ou technologiques peuvent être utilisées à titre d'appui et sont transcrites grâce à une intervention humaine, tandis que le résultat est évalué sur le fond par un agent de la DIF ; il n'y a donc pas de qualification automatique d'un contribuable en tant que fraudeur.*
> - *Lors de l'interprétation des résultats : l'agent de la DIF vérifie la qualité des données, la mise en correspondance, le contexte et les éventuels faux positifs.*
> - *Lors du suivi ultérieur : ce n'est qu'après une évaluation humaine et un contrôle de qualité interne qu'une constatation peut être consignée dans un dossier de travail ou donner lieu à un procès-verbal ; le ministère public/l'EOM procède ensuite à son propre contrôle d'opportunité et de proportionnalité."*

143. Cette explication ne dissipe pas non plus le flou qui entoure le système d'analyse administrative de signaux. D'une part, il est indiqué qu'une analyse de signal n'est lancée qu'après qu'un agent du DIF compétent, dans le cadre d'une fiche DAM préétablie, a estimé que les paramètres applicables étaient remplis. D'autre part, on ne sait toujours pas exactement d'où provient le premier signal ou l'élément déclencheur de cette évaluation. En effet, les explications fournies ne permettent pas de déterminer si ce signal est déjà le résultat d'une analyse préalable fondée sur une typologie de la fraude et les paramètres correspondants, ou si l'analyse de signaux ne commence qu'après qu'un signal externe ou individuel est déjà disponible. Le demandeur est invité à apporter des précisions sur ce point .

Traduction automatique partielle*

144. Pour l'évaluation de la délimitation matérielle des paramètres, il est renvoyé à l'examen des finalités, voir les points 32 -26 , où la délimitation de la notion de "fraude fiscale grave" et l'application des critères "una via" issus de l'arrêté royal du 9 février 2020 ont déjà été abordées.

145. En ce qui concerne la **fiche DAM**, il est renvoyé aux pages87 -89 et 136 -140 . Comme déjà exposé, les fiches DAM peuvent contribuer à la mise en œuvre organisationnelle et technique d'un traitement concret. Elles **ne** peuvent toutefois **pas servir à définir les caractéristiques essentielles du traitement**, telles que la délimitation concrète des catégories de données autorisées, les méthodes d'analyse ou les critères de sélection, **si celles-ci ne découlent pas déjà de manière suffisamment claire de la loi formelle**.

146. À la demande de l'Autorité, le demandeur a fourni les exemples suivants concernant les paramètres utilisés et la manière dont l'intervention humaine se manifeste dans la pratique.

> "*Dans le cadre de l'analyse administrative de signaux, la DIF peut, par exemple, identifier un signal de risque concernant un mécanisme présumé de fraude à la TVA organisée ou une chaîne de fausses factures. Les paramètres utilisés peuvent consister en des combinaisons d'indicateurs fiscaux et relationnels, tels qu'une augmentation disproportionnée du chiffre d'affaires ou des opérations intracommunautaires, des remboursements de TVA répétés, un déséquilibre entre les achats et les ventes de marchandises, la création récente de sociétés présentant des montants de transactions élevés… Ces paramètres sont définis au préalable dans une fiche DAM, qui décrit notamment l'objectif, les sources de données, les critères de sélection, la nécessité, la proportionnalité, l'accès, les délais de conservation et l'intervention humaine.*
>
> *Le résultat de cette analyse constitue exclusivement un signal de risque administratif. Il ne conduit pas automatiquement à un contrôle, une sanction, un procès-verbal ou toute autre mesure ayant des conséquences juridiques. Un agent compétent du DIF évalue le fond des résultats, vérifie les données clés dans les systèmes sources, s'assure que les anomalies constatées n'ont pas d'explication légitime et examine si les faits peuvent s'inscrire dans le cadre de la fraude fiscale grave, organisée ou non, ou du blanchiment d'argent qui en découle. En cas de doute, le signal n'est pas automatiquement transmis à un niveau supérieur, mais fait l'objet d'une vérification complémentaire, d'un affinement des paramètres ou d'un classement sans suite.*
>
> *Lorsque l'évaluation humaine révèle que le signal est suffisamment étayé, cela est consigné dans le dossier de travail. Les mesures ayant un impact important, telles que la préparation d'un procès-verbal ou le partage de données, sont soumises à un contrôle de qualité interne, notamment via le principe du double contrôle. Ce n'est qu'après cette évaluation humaine et ce contrôle de qualité qu'un procès-verbal peut être établi et transmis au ministère public compétent ou au Parquet européen, qui procède ensuite de manière autonome au contrôle de l'opportunité et de la proportionnalité.*"

147. Il ressort de l'exposé des motifs que les paramètres peuvent être affinés en cas de doute. Il n'est toutefois pas précisé comment cet affinage s'articule avec les explications antérieures, selon lesquelles les paramètres sont fixés au préalable dans une fiche DAM validée et le traitement est délimité à l'avance en fonction de son objectif, de son contenu et de sa durée. En particulier, il reste flou de savoir si un tel affinement donne lieu à une modification de la fiche DAM, ou s'il concerne une analyse

Traduction automatique partielle*

ultérieure ou un nouveau traitement. En ce qui concerne la procédure, il est renvoyé à l'analyse ci-après au point 149 .

148. Le demandeur a été invité à préciser quels paramètres sont utilisés lors du lancement d'une analyse de signal et où ceux-ci sont décrits, ou selon quels critères ils sont déterminés. À ce sujet, le demandeur a indiqué ce qui suit :

> "*Le lancement s'effectue sur la base de paramètres de risque prédéfinis pour chaque cas d'utilisation concret ou chaque typologie de fraude. Ces paramètres sont fixés dans le cadre juridique de la mission de la DIF, à savoir la détection et la constatation de faits susceptibles de constituer une fraude fiscale grave, organisée ou non, ou l'infraction de blanchiment qui en découle.*
>
> *La délimitation juridique s'effectue sur la base des critères non cumulatifs "Una Via" de l'arrêté royal du 9 février 2020 pris en exécution de l'article 29, § 4, du Code de procédure pénale. Ces critères portent notamment sur le caractère grave ou organisé des faits, leur ampleur, leur caractère systématique, le recours à des montages juridiques ou financiers complexes, les dimensions internationales, les faux documents, le lien avec d'autres infractions graves, la nécessité de mesures coercitives judiciaires ou le financement éventuel d'organisations criminelles.*
>
> *Les paramètres opérationnels concrets sont définis pour chaque analyse dans une fiche DAM et dans la documentation de projet correspondante. Sont ainsi documentés la finalité du traitement, les sources de données, les catégories de données, les critères de sélection, la méthode d'analyse, la proportionnalité, les restrictions d'accès et l'intervention humaine. Ces paramètres sont élaborés par des experts métier et des data miners (agents du DFO) sur la base du mécanisme de fraude concerné, des données disponibles, de la qualité des données, des faux positifs attendus et de la nécessité au regard de la mission légale. Les typologies de fraude évoluant très rapidement, il est impossible d'inscrire ces paramètres dans la loi.*"

149. À la lecture conjointe des réponses du demandeur aux points 142 et 146 , l'Autorité comprend qu'une typologie de fraude ou une analyse concrète est préalablement définie, pour laquelle les paramètres sont consignés dans une fiche DAM. Ces paramètres comprennent notamment des filtres, des indicateurs, des règles de mise en correspondance, des seuils, des liens relationnels entre les données et des contrôles de qualité. Ils sont ensuite appliqués dans le cadre de l'analyse administrative de signaux, dont le résultat constitue un signal de risque administratif. L'analyse ne semble donc pas viser une personne concernée identifiée au préalable, mais un ensemble de données auquel sont appliquées des règles de détection prédéfinies. L'étendue de cet ensemble de données et la manière dont il est délimité ne ressortent toutefois pas clairement des explications fournies, mais semblent, au vu de l'analyse qui précède, s'appliquer à l'ensemble du patrimoine fiscal, aux sources publiques et aux données, ainsi qu'à d'autres sources pour lesquelles le SPF Finances dispose de licences.

150. Par ailleurs, il est à nouveau fait référence aux fiches DAM et à leur élaboration. Il ressort des explications fournies que les paramètres opérationnels concrets sont élaborés pour chaque analyse par des experts métier et des data miners, puis consignés dans une fiche DAM. Ces paramètres déterminent notamment quelles données sont traitées, de quelles sources elles proviennent, selon quels critères de sélection et quelles méthodes d'analyse elles sont combinées, et dans le cadre de

Traduction automatique partielle*

quel équilibre de proportionnalité le traitement a lieu. Comme cela a déjà été évoqué, il convient de souligner une nouvelle fois qu'il ne s'agit pas ici de simples modalités techniques de mise en œuvre, mais d'éléments qui déterminent la portée concrète du traitement. Il s'agit d'éléments essentiels qui doivent être encadrés par une loi formelle. **Le fait que les typologies de fraude évoluent rapidement ne saurait, à lui seul, justifier que cette délimitation essentielle soit entièrement laissée à des documents internes et à des décisions opérationnelles**.

151. À la question de savoir quel rôle joue l'intervention humaine dans la sélection, l'évaluation et le traitement éventuel des signaux, le demandeur a répondu :

> "*Lors du lancement de l'analyse d'un signal*
> *Un agent du DIF évalue si l'analyse d'un signal relève du champ d'application légal. Le lancement ne se fait donc pas automatiquement, mais sur la base de paramètres et d'une intervention humaine.*
>
> *Lors de la rédaction et de la validation de la fiche DAM*
> *La fiche DAM documente l'objectif, les sources de données, la méthodologie, la proportionnalité, l'accès et les mesures de sécurité. Elle est vérifiée notamment par le coordinateur de projet, le responsable de la protection de la vie privée/IAM et le DPD.*
>
> *Lors de l'interprétation des résultats*
> *Les résultats d'analyse ou les résultats en masse ne sont pas automatiquement considérés comme des cas de fraude. Un agent examine les résultats, évalue leur pertinence, identifie les faux positifs et décide si une vérification supplémentaire est nécessaire.*
>
> *Lors de l'affinage des paramètres*
> *Si les résultats génèrent trop ou trop peu de dossiers, ou si des cas non frauduleux sont détectés, les seuils, les filtres ou les critères de sélection sont ajustés après évaluation humaine et retour d'information.*
>
> *Lors de la vérification dans les systèmes sources*
> *Les conclusions principales sont recoupées dans les systèmes sources afin de vérifier la qualité des données, la correspondance et le contexte. En cas de doute, il n'y a pas de remontée automatique, mais un contrôle supplémentaire ou une évaluation prudente.*
>
> *En cas de transmission vers un procès-verbal*
> *La décision de considérer un signal comme suffisamment fondé et de dresser un procès-verbal est prise après une évaluation humaine et un contrôle qualité interne, incluant le principe du double contrôle.*
>
> *Lors du passage à la phase pénale*
> *Après transmission au ministère public ou au Parquet européen, le magistrat compétent évalue l'opportunité et la proportionnalité d'un suivi pénal ultérieur. L'agent du DIF n'intervient dans la phase pénale qu'en tant qu'officier de police judiciaire, sous l'autorité et la direction du magistrat.*"

152. À cet égard, il est renvoyé aux points 70 -77 et 110 -113 , qui s'appliquent ici par analogie.

153. Dans le prolongement direct de ce qui précède, l'Exposé des motifs indique à la page 9 que : "*[…] L'autorité du magistrat compétent n'est pas encore nécessaire, car cela se déroule uniquement en interne au sein de la DIF et n'a d'incidence sur le public qu'après un contrôle humain et, dans le cadre*

Traduction automatique partielle*

de l'enquête pénale, qu'après évaluation par un magistrat. Par conséquent, ces méthodes de traitement avancées n'auront jamais de conséquences directes sans intervention humaine ni expertise. Les résultats seront toujours soumis à une analyse humaine." Le demandeur a donc été interrogé sur la nature concrète de cette analyse humaine. À ce sujet, le demandeur précise ce qui suit :

> "*1. Décision de lancer une analyse de signal*
> *Un agent DIF compétent décide de lancer une analyse de signal dans le cadre d'évaluation des critères Una Via et dans les limites définies par une fiche DAM. Le lancement ne se fait donc pas automatiquement sur la base d'un résultat généré par le système.*
>
> *2. Interprétation du contenu des résultats de l'analyse*
> *L'analyse (semi-)automatisée ne fournit qu'un signal de risque ou une proposition de détection. L'agent du DIF doit ensuite évaluer :*
>
> - *si l'anomalie constatée est réellement pertinente ;*
> - *s'il existe une explication plausible et légitime ;*
> - *si les résultats sont cohérents avec les faits du dossier ;*
> - *si les constatations s'inscrivent dans le cadre de la définition de la fraude fiscale grave ou du blanchiment d'argent.*
>
> *3. Vérification des résultats dans les systèmes sources*
> *L'agent du DIF doit vérifier les principales conclusions dans les systèmes sources sous-jacents et s'assurer qu'il n'y a pas de problèmes de mise en correspondance et/ou de qualité des données. L'agent examine donc non seulement les résultats du modèle, mais aussi les données sous-jacentes sur lesquelles ces résultats sont basés.*
>
> *4. Évaluation des cas douteux*
> *Les documents stipulent expressément qu'en cas de doute ou d'ambiguïté, il n'y a pas automatiquement de remontée vers les instances supérieures. Dans de tels cas, une évaluation prudente ou une vérification complémentaire est effectuée. Cela implique que l'agent DIF procède effectivement à une évaluation discrétionnaire et peut rejeter certains signaux.*
>
> *5. Décision concernant la suite à donner*
> *Ce n'est qu'après une évaluation humaine que l'agent DIF décide :*
>
> - *si le signal doit être classé sans suite ;*
> - *si des vérifications administratives supplémentaires sont nécessaires ;*
> - *si le signalement doit être versé dans un dossier de travail ;*
> - *si un procès-verbal doit être établi*."

154. Voir à cet égard l'analyse présentée aux points 70 -77 et 110 -113 , qui s'applique ici par analogie. L'Autorité souligne à cet égard que **le fait que les paramètres, indicateurs, filtres ou seuils soient déterminés au préalable par des personnes physiques n'exclut en aucun cas, en soi, que le traitement qui en découle soit automatisé**. Il convient donc d'apporter des précisions sur : *(i) les opérations de traitement intermédiaires automatisées et les données (ou sources de données) concernées, (ii) les éventuels couplages ou recoupements automatisés entre les données, (iii) l'utilisation de systèmes d'auto-apprentissage ou d'autres systèmes adaptatifs, ainsi que la mesure dans laquelle ceux-ci peuvent déterminer ou adapter eux-mêmes des paramètres, des pondérations,*

Traduction automatique partielle*

des seuils ou des règles de décision, et (iv) la nature et l'origine de la sortie du système ou du signal sur lequel repose l'analyse ultérieure.

155. En outre, le demandeur a été invité à préciser de quelle manière il est garanti que l'intervention humaine est effectivement significative et ne constitue pas une simple validation formelle des résultats de l'analyse de signaux. À ce propos, le demandeur a indiqué ce qui suit :

> *"1. Le résultat ne dispose d'aucun pouvoir de décision autonome*
> *Les profils de risque et l'analyse de signaux servent exclusivement d'outils analytiques et le résultat ne conduit jamais automatiquement à des mesures ou à des conséquences juridiques. Ainsi, l'entrepôt de données "n'a aucune fonction opérationnelle ou décisionnelle autonome".*
> *Cela signifie que l'analyse de signaux ne peut, à elle seule, donner lieu à un contrôle, une sanction, un procès-verbal ou une mesure d'enquête.*
>
> *2. L'interprétation doit obligatoirement être effectuée par un agent du DIF*
> *Les résultats des méthodes de traitement technologiques sont toujours soumis à une analyse humaine effectuée par un agent DIF habilité.*
> *L'intervention humaine n'est donc pas une étape facultative, mais une condition obligatoire pour la suite du traitement du signal.*
>
> *3. L'évaluateur humain peut ne pas tenir compte du résultat*
> *Un élément essentiel d'une intervention humaine pertinente réside dans le fait que l'évaluateur n'est pas tenu de suivre la conclusion du système.*
>
> - *une vérification supplémentaire est possible ;*
> - *les signaux puissent être écartés ;*
> - *en cas de doute, il n'y ait pas de remontée automatique ;*
> - *l'interprétation et l'intégration dans le dossier de travail n'interviennent qu'après une évaluation humaine.*
>
> *Cela indique que l'agent DIF conserve une réelle liberté d'appréciation.*
>
> *4. Vérification des données sous-jacentes*
> *L'intervention humaine ne se limite pas à la lecture d'un score de risque. L'agent doit vérifier les conclusions principales dans les systèmes sources et s'assurer que les résultats reposent sur des données correctes et pertinentes. Cela permet d'éviter que l'intervention humaine ne se résume à la simple confirmation d'une conclusion automatisée.*
>
> *5. Contrôle de qualité interne selon le principe du double contrôle*
> *Pour garantir la pertinence des constatations et la décision de considérer un signal comme suffisamment étayé, les processus de la DIF prévoient un contrôle de qualité supplémentaire selon le principe du double contrôle. La décision de dresser un procès-verbal est également soumise à ce contrôle interne.*
> *Ainsi, l'évaluation n'est pas laissée à la seule appréciation d'un seul collaborateur.*
>
> *6. Journalisation et documentation complètes*
> *L'analyse, l'interprétation, les vérifications et les moments de décision doivent être documentés et consignés. Cela permet de vérifier a posteriori si une évaluation de fond a effectivement eu lieu et quels éléments ont été pris en compte à cette occasion.*
>
> *7. Examen complémentaire par le ministère public*

Traduction automatique partielle*

> *Même si la DIF décide de dresser un procès-verbal, cela n'entraîne pas automatiquement de conséquences pénales. Le ministère public ou le Parquet européen procède ensuite à son propre examen de l'opportunité et de la proportionnalité et décide de manière autonome de la suite à donner au dossier.*"

156. L'Autorité prend acte de l'explication du demandeur. Il est néanmoins rappelé au demandeur qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice que, même lorsqu'un résultat automatisé ne constitue pas formellement la décision finale, l'article 22 du RGPD peut s'appliquer si ce résultat joue un rôle déterminant dans la prise de décision.[35] À cet égard, il importe que l'intervention humaine porte effectivement sur le fond et ne se limite pas à une simple confirmation formelle du résultat automatisé. *En l'espèce*, le demandeur semble exposer qu'une intervention humaine a lieu à différents stades de la procédure. Dans la mesure où cette intervention porte effectivement sur le fond, où l'agent compétent du DIF dispose d'une réelle marge d'appréciation et peut effectivement rejeter ou modifier les résultats de l'analyse, elle peut constituer une garantie pertinente contre une prise de décision exclusivement automatisée.

157. Sans préjudice de ce qui précède, l'Autorité estime qu'il convient de garantir une transparence suffisante quant à la manière dont l'analyse administrative des signalements est menée dans la pratique. Bien que l'Exposé des motifs mentionne déjà que des techniques de traitement des données, notamment le datamining et le datamatching, peuvent être utilisées à cet effet, que l'analyse s'effectue sur la base de paramètres et d'une intervention humaine, et que les résultats sont soumis à une évaluation de fond par un agent du DIF, **la mise en œuvre concrète de différents aspects de cette méthode ressort principalement des explications complémentaires fournies par le demandeur**. Cela vaut notamment pour la nature et la fonction des paramètres utilisés, les différents moments où intervient l'intervention humaine et la manière dont les résultats de l'analyse sont évalués. L'Autorité recommande donc que ces éléments, dans la mesure où ils sont nécessaires pour rendre suffisamment compréhensibles le fonctionnement et la portée de l' , soient également exprimés de manière appropriée dans le Projet et, le cas échéant, dans l'Exposé des motifs ; voir à cet égard les points 70 -77 .

158. **En outre, le SPF Finances, et plus particulièrement l'AGISI, doit mettre à disposition sur son site web officiel, de manière facilement accessible et compréhensible, des informations suffisantes concernant l'analyse administrative des signalements, les méthodes de traitement automatisé utilisées à cette fin et le traitement des données à caractère personnel qui y est associé.** Cela ne porte pas atteinte aux droits et obligations découlant, le cas échéant, de la réglementation relative à la transparence de l'administration. **De même, cette communication d'informations générales ne porte pas atteinte aux obligations d'information et de transparence incombant au responsable du traitement en vertu du RGPD, ni aux droits correspondants des personnes concernées en matière**

[35] CJUE, 7 décembre 2023, n° C-634/21, *OQ c. Land Hessen (Scoring) contre SCHUFA Holding AG*, ECLI:EU:C:2023:957, point 50.

Traduction automatique partielle*

d'information et d'accès concernant le traitement de leurs données à caractère personnel, y compris, dans la mesure où les dispositions applicables le prévoient, des informations pertinentes sur la logique sous-jacente à la prise de décision automatisée.

IV.3.5 L'analyse administrative des signalements ne constitue-t-elle pas un acte d'enquête ?

159. Le demandeur a été invité à préciser la raison qui a motivé le choix de ne pas qualifier l'analyse administrative des signalements d'acte d'enquête au sens de la législation fiscale. *En l'espèce*, le demandeur a indiqué que :

> "*Cette approche s'inscrivait dans la lignée de la jurisprudence de la Cour de cassation relative à la notion d'"actes d'enquête" (Cass. 23 octobre 2025, n° F.24.0006.N).*"

160. La Cour précise à cet égard que :

> *"Les enquêtes visées à l'article 333, troisième alinéa, du Code des impôts sur les revenus de 1992 (CIR 92) sont celles qui entraînent, pour le contribuable, le tiers ou le service public, l'institution ou l'établissement auprès duquel elles ont lieu, l'obligation de communiquer, à la demande de l'administration, des livres, pièces ou renseignements conformément aux dispositions du chapitre II du titre VI du CIR 92. Les contrôles qui ne reposent pas sur une obligation de coopération active de la part du contribuable, du tiers ou des pouvoirs publics ne constituent pas des contrôles au sens de l'article 333, troisième alinéa, du Code des impôts sur les revenus 92 et peuvent donc être effectués sans notification préalable."*[36]

161. Par ailleurs, l'Exposé des motifs précise que "*la Cour de cassation a déjà jugé, dans son arrêt du 12 février 2016, n° F.14.0216.F, que la consultation d'une base de données sous licence ne constitue pas un acte d'enquête de la part d'un fonctionnaire du SPF Finances*."[37]

162. En réponse à la question de savoir en quoi consistent ces "autres pouvoirs d'enquête" mentionnés dans l'Exposé des motifs, et s'il s'agit notamment du pouvoir de demander des renseignements aux établissements financiers, de la demande préalable de renseignements ou d'autres pouvoirs d'enquête,[38] le demandeur a indiqué ce qui suit :

> "*Nous partons du principe que l'expression "autres pouvoirs d'enquête" à la page 9 fait référence à des "pouvoirs d'enquête supplémentaires".*
>
> *C'est exact. Il s'agit des pouvoirs d'enquête administrative fiscale, à savoir tous les pouvoirs dont l'exercice suppose une coopération active d'un contribuable, d'un tiers ou d'une autre autorité publique.*"

163. En ce qui concerne la jurisprudence citée, il convient de distinguer, d'une part, la réalisation d'enquêtes qui font naître une obligation de coopération active et, d'autre part, la consultation ou le traitement

[36] Cour de cassation, 23 octobre 2025, n° F.24.0006.N, point 2.

[37] Exposé des motifs, p. 11.

[38] Exposé des motifs, p. 9.

Traduction automatique partielle*

ultérieur de données dont l'administration dispose déjà. Ainsi, dans son arrêt du 12 février 2016, la Cour de cassation a concrètement jugé que la consultation de la base de données Belfirst ne constituait pas une enquête au sens de l'article 333, troisième alinéa, du Code des impôts sur les revenus de 1992 (CIR 92) et que l'administration pouvait, après l'expiration du délai d'enquête ordinaire, se fonder sur des données dont elle disposait déjà. Dans son arrêt du 23 octobre 2025, la Cour a confirmé que les enquêtes qui ne reposent pas sur une obligation de coopération active du contribuable, d'un tiers ou d'une autorité publique ne constituent pas des enquêtes au sens de l'article 333, troisième alinéa, du Code des impôts sur les revenus de 1992 (CIR 92), et que les informations déjà obtenues peuvent être traitées ultérieurement sans la notification préalable visée par cette disposition.

164. Il ne saurait toutefois être déduit sans autre de cette jurisprudence que tout processus d'analyse fondé sur des données qui ne donne pas lieu à une obligation de coopération active, quelles que soient la nature, l'étendue et la diversité des sources de données et des opérations de traitement concernées, puisse de ce fait être entièrement exclu de la notion d'"enquête" et des garanties procédurales qui y sont liées. L'arrêt du 12 février 2016 portait en effet spécifiquement sur la consultation de Belfirst et sur des données qui étaient déjà en possession de l'administration. La jurisprudence citée ne se prononce pas sur une analyse administrative des signalements telle que mise en place par le Projet, dans le cadre de laquelle des données provenant de différentes sources peuvent être regroupées, recoupées, filtrées et analysées à l'aide de méthodes de traitement avancées.

165. Cette distinction est d'autant plus pertinente que la notion de "patrimoine fiscal" semble, dans le Projet et dans l'exposé des motifs, revêtir une portée nettement plus large que les seules données qui se trouvent déjà de fait au sein du SPF Finances ; voir à cet égard le point 126 . En effet, cette notion englobe également les données accessibles au public et celles provenant de plateformes tierces payantes pour lesquelles il existe une licence valide. **Si toute source de données à laquelle le SPF Finances peut légitimement accéder à tout moment sans coopération active de la personne concernée, d'un tiers ou d'une autorité publique, peut être intégrée au patrimoine fiscal disponible pour l'analyse administrative de signaux, la question se pose de savoir où se situe la limite matérielle de cette analyse**.

166. En l'absence de délimitation légale plus précise, la combinaison de cette interprétation large du patrimoine fiscal et du critère de l'obligation de coopération active pourrait en effet conduire à ce que l'étendue de l'analyse administrative de signaux soit déterminée dans une large mesure par les données auxquelles le SPF Finances peut avoir accès sur le plan technique ou contractuel. Le simple fait que la consultation d'une base de données donnée ne constitue pas, prise isolément, un acte d'enquête ne répond toutefois pas à la question de savoir dans quelle mesure ces données peuvent ensuite être systématiquement combinées, recoupées et analysées avec d'autres sources de données internes et externes en vue de détecter une fraude fiscale grave. La jurisprudence citée n'offre donc pas, en soi, de délimitation de la nature, de l'étendue et de l'intensité d'un tel processus de traitement analytique.

Traduction automatique partielle*

167. Il a été demandé au requérant de préciser si la qualification de l'analyse administrative de signaux comme "n'étant pas un acte d'enquête" implique que, durant cette phase, des données à caractère personnel puissent être collectées, consultées, combinées et analysées sans application des garanties procédurales que les codes fiscaux associent aux actes d'enquête. Si tel n'est pas le cas, à partir de quel moment ces règles de procédure s'appliquent-elles et quelles garanties empêchent qu'elles soient contournées par le biais de l'analyse préalable des indices ? À ce propos, le demandeur a indiqué ce qui suit :

> "*Ces garanties restent pleinement applicables. Le fait que l'analyse administrative de signaux ne soit pas considérée comme un acte d'enquête au sens de la législation fiscale ne porte pas atteinte aux exigences légales applicables au traitement des données à caractère personnel. Tout traitement doit toujours répondre à une finalité bien déterminée et se limiter à ce qui est nécessaire à la réalisation de celle-ci.*"
>
> *L'absence de qualification en tant qu'acte d'enquête ne donne donc pas à la DIF carte blanche pour collecter, consulter, combiner ou analyser des données à caractère personnel sans restriction. Même à ce stade, tout traitement de données à caractère personnel reste soumis aux principes de limitation de la finalité, de proportionnalité, de nécessité et de minimisation des données. La qualification d'acte d'enquête ou non revêt davantage d'importance dans le cadre d'une mise en œuvre correcte de l'UNA-VIA que dans le respect de la procédure d'imposition fiscale*."

168. L'Autorité observe que le demandeur, dans sa réponse, se réfère principalement aux principes du RGPD, tels que la limitation de la finalité, la nécessité, la proportionnalité et le principe de minimisation des données. Bien que ces principes s'appliquent sans restriction, ils ne répondent pas à la question posée, à savoir à quel moment les garanties procédurales prévues par la législation fiscale s'appliquent à l'exercice des pouvoirs d'enquête (notamment, selon le cas, les délais d'enquête applicables et les obligations de notification préalable) s'appliquent et de quelle manière on évite que ces garanties soient contournées au moyen d'une analyse administrative préalable des signalements.[39] Il n'est pas non plus précisé quels critères déterminent le moment où l'analyse administrative des signalements prend fin et où commence une phase d'enquête fiscale, ni quelles conséquences procédurales sont liées à cette transition.

169. Sans préjudice de ce qui précède, l'Autorité constate que la qualification de l'analyse administrative de signaux comme n'étant pas un "acte d'enquête" semble contradictoire avec l'article 5 du Projet. En vertu de cette disposition, des informations peuvent en effet être échangées avec la CIF dans le cadre de l'analyse administrative de signaux, sur simple demande. L'analyse administrative des signalements ne semble donc pas nécessairement se limiter à la consultation et au traitement des données déjà disponibles au sein du SPF Finances, mais peut également donner lieu à l'obtention ciblée d'informations complémentaires auprès d'une autre instance. Cela semble ainsi correspondre aux critères de l'obligation de coopération active, voir *supra*. Dans ce cas, on ne peut en aucun cas invoquer

[39] Voir par exemple, en matière d'impôt sur le revenu, l'article 333 du Code général des impôts de 1992 (WIB 92) relatif aux délais d'enquête et à la notification préalable des indices de fraude fiscale qui y est liée, dans les conditions qui y sont prévues. Les garanties procédurales applicables peuvent varier en fonction de l'impôt concerné et du pouvoir d'enquête.

Traduction automatique partielle*

l'argument selon lequel de tels actes ne constituent pas des actes d'enquête et la DIF sera donc tenue de respecter les obligations d'information et les garanties de protection des personnes concernées.

170. De plus, cette constatation entraîne d'autres contradictions avec la déclaration du demandeur selon laquelle le traitement se limite aux données "*dont le SPF Finances dispose déjà ou auxquelles il a légalement accès*" et que l'analyse administrative de signaux "*n'implique aucune obligation pour les contribuables, les tiers ou d'autres autorités publiques de fournir des données supplémentaires*". Le demandeur doit donc préciser comment cette déclaration s'articule avec la possibilité prévue à l'article 5 de solliciter des informations auprès de la CTIF dans le cadre d'une analyse concrète des signaux ; voir *ci-dessous* en ce qui concerne l'absence de base légale.

171. À cet égard, il convient de faire la distinction entre, d'une part, la consultation légitime d'une source de données à laquelle on a déjà accès et, d'autre part, l'adressement d'une demande à une autre instance à la suite d'une analyse concrète afin d'obtenir des informations complémentaires. Dans le second cas, la base de données disponible est en effet activement élargie à la suite de l'analyse en question. Une telle distinction joue en effet un rôle dans la délimitation des sources de données et des données à caractère personnel pouvant être traitées dans le cadre de l'analyse administrative des signalements, ainsi que pour l'évaluation des garanties procédurales applicables.

172. L'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait que l'échange d'informations avec le CTIF visé à l'article 5 du Projet est contradictoire et a donc pour conséquence que de tels actes **seront qualifiés d'acte d'enquête** plutôt que de traitement interne. À cet égard, il est renvoyé à la discussion figurant aux points 189 -190 , qui aborde l'objectif d'en faire un échange automatisé.

173. Dans ce contexte, et compte tenu des remarques et des conséquences exposées, le demandeur est invité à préciser la cohérence avec l'explication antérieure selon laquelle l'analyse administrative des signalements n'implique aucune obligation pour les tiers ou d'autres autorités de fournir des données supplémentaires. À cet égard, il convient notamment d'indiquer expressément si le CTIF est tenu de donner suite à une simple demande de la DIF, quelles données peuvent être obtenues de cette manière et si ce pouvoir peut être utilisé pour obtenir des informations dont le SPF Finances ne disposait pas encore au moment de la demande en question.

IV.3.6 Transmission des données entre la CTIF et la DIF

174. Indépendamment de la question de qualification susmentionnée, se pose en outre une question distincte concernant le fondement du flux d'informations de la CTIF vers la DIF. À cet égard, l'Autorité observe que l'ajout de la DIF à l'article 79, § 2, de la loi du 18 septembre 2017 ne semble, en soi, concerner que la communication d'informations à la CTIF. En effet, l'article 79 charge la CTIF de recevoir et d'analyser les informations qui lui sont communiquées par les autorités et services énumérés dans cette disposition. L'inclusion de la DIF parmi ces autorités semble donc offrir une base juridique

Traduction automatique partielle*

pour un flux d'informations de la DIF vers la CTIF, mais pas nécessairement pour la transmission inverse d'informations par la CTIF à la DIF.

175. Il convient également de souligner que, compte tenu de la nature particulière de ses missions, la CTIF dispose d'informations extrêmement sensibles et confidentielles auxquelles s'applique un régime spécifique de confidentialité et de protection. Ainsi, en vertu de l'article 83, § 1, deuxième alinéa, de la loi du 18 septembre 2017, les membres et agents de la CTIF sont en principe tenus au secret concernant les informations dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions, sous réserve des exceptions expressément prévues par la loi. *En l'espèce*, la DIF n'est pas visée par ces exceptions. L'échange d'informations prévu **à l'article 5** du Projet **ne saurait** donc être **interprété comme permettant à la DIF d'obtenir, sur simple demande, un accès illimité à toutes les informations dont dispose la CTIF, sans que cela ne porte atteinte au secret professionnel applicable à la CTIF.**

176. En outre, il convient également d'attirer l'attention sur les informations permettant de révéler, directement ou indirectement, **l'identité** des personnes ou entités ayant **transmis** des informations à la CTIF.[40] Le droit de l'Union prévoit en effet des garanties spécifiques pour la protection des personnes qui signalent des soupçons de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, ainsi que des règles relatives à la confidentialité de ces signalements.[41] L'instauration d'une compétence en matière d'échange d'informations au profit de la DIF ne peut avoir pour conséquence de porter atteinte à ce régime de protection particulier. Le demandeur doit donc **préciser quelles catégories d'informations CTIF, en vertu de l'article 5, peuvent être communiquées à la DIF, si celles-ci peuvent inclure des informations concernant l'origine ou l'auteur d'une déclaration, et quelles garanties empêchent la communication d'informations dont la divulgation est exclue ou limitée en vertu du régime de confidentialité applicable en droit national ou en droit de l'Union.**

IV.3.7 Durée maximale de l'analyse administrative d'un signalement

177. Interrogé sur la durée maximale d'une analyse administrative des signalements et sur l'existence éventuelle de délais ou d'autres restrictions à cet égard, le demandeur a indiqué :

> "*L'analyse administrative des signalements n'est pas un processus permanent. Elle est lancée pour chaque projet ou cas d'utilisation, avec un périmètre, des paramètres et une date de fin prédéfinis. La durée opérationnelle maximale*

[40] Article 58 de la loi du 18 septembre 2017 *relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces*.

[41] Articles 38 et 39 de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 *relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission*.

Traduction automatique partielle*

> *est fixée pour chaque analyse dans la fiche DAM. À l'issue de celle-ci, les fichiers de travail temporaires sont supprimés ou limités aux données nécessaires à un dossier de travail, à un procès-verbal, à un audit ou à des fins de justification.*"

178. Le demandeur fait valoir que l'analyse administrative de signaux est organisée par projet ou par cas d'utilisation et est définie au préalable au moyen d'une fiche DAM dans laquelle sont notamment consignés le périmètre, les paramètres et la durée du traitement ; voir à ce sujet les points 70 -77 et 110 -113 . De plus, il est impossible de déterminer si un tel cas d'utilisation est ou non individualisé à une seule personne et si cette analyse de signaux s'étend sur plusieurs années ou si elle est limitée à quelques semaines ou mois. Le demandeur est invité à clarifier ce point dans le projet ; voir à ce sujet les points 70 -77 et 111 -113 .

IV.3.8 Processus continu et automatisé ?

179. À la question de savoir si l'analyse administrative de signaux consiste en un processus continu et automatisé dans le cadre duquel toutes les données à caractère personnel disponibles au sein du SPF Finances (y compris les sources accessibles au public et les données pour lesquelles il existe une licence valide), ou une partie de celles-ci, sont en permanence rassemblées, combinées, contrôlées et analysées en vue de détecter des signaux de "fraude fiscale grave", le demandeur a précisé ce qui suit :

> "*L'analyse administrative de signaux au sein de la DIF ne consiste pas en un processus continu et automatisé. Elle commence toujours par une évaluation humaine et la définition préalable de paramètres spécifiques pour le lancement d'un projet bien défini. Un tel projet n'est pas automatiquement et en permanence complété par de nouveaux projets ou flux de données. Il n'est donc pas question d'un stockage permanent ni d'un traitement continu des données.*»

180. Voir à cet égard les discussions précédentes aux points 70 -77 et 110 -113 , qui s'appliquent ici par analogie.

181. Par ailleurs, l'Exposé des motifs mentionne qu'il sera fait usage de "méthodes de traitement technologiques" ou de "méthodes de traitement avancées". Le demandeur a été invité à préciser ce que cela recouvre concrètement.

> "*Concrètement, il s'agit d'une analyse de signaux fondée sur les données dans le cadre de la DIF. L'exposé des motifs décrit l'analyse de signaux comme une mission administrative préparatoire dans le cadre de laquelle l'agent de la DIF collecte et évalue les données disponibles au sein du SPF Finances ; l'agent de la DIF évalue ainsi les résultats issus de "méthodes de traitement technologiques".*
> *Ces méthodes comprennent principalement :*
>
> - *la collecte et le recoupement de données issues de bases de données fiscales internes ou d'un entrepôt de données ;*
> - *le recoupement et le filtrage selon des paramètres, indicateurs ou facteurs de risque prédéfinis ;*
>
> *Important : la DIF s'appuie entièrement sur les techniques de traitement déjà existantes et vérifiées de l'AGISI.*"

182. Bien que l'Exposé des motifs indique que l'analyse administrative de signaux fera appel à des méthodes de traitement technologiques ou avancées, cela ne ressort pas du texte du Projet lui-même. Dans la

Traduction automatique partielle*

mesure où le demandeur souhaite que la DIF utilise, dans le cadre de l'analyse administrative de signaux, les processus d'exploration de données, de recoupement de données et de profilage visés à l'article 5 de la loi du 3 août 2012, cela doit également ressortir expressément du Projet. Une simple référence dans l'Exposé des motifs ou une précision supplémentaire via une fiche DAM ne suffit pas à cet effet, compte tenu de l'importance de ces méthodes de traitement pour l'étendue et la nature du traitement.

183. À cet égard, il a été demandé de préciser quelles technologies ou méthodes d'analyse relèveront de cette catégorie (analyses algorithmiques, apprentissage automatique, exploration de données, autres). Le demandeur a précisé que :

> "*Le DIF s'appuie sur les techniques existantes utilisées au sein du SPF et n'ajoute aucune nouvelle technique*."

184. L'Autorité observe que cette explication n'apporte aucune précision quant aux méthodes technologiques concrètes de traitement qui seront utilisées dans le cadre de l'analyse administrative des signalements. La simple référence aux techniques existantes déjà utilisées au sein du SPF Finances ne permet pas de déterminer quelles méthodes d'analyse, technologies ou techniques de traitement automatisé seront effectivement mises en œuvre dans le cadre de la DIF ; voir à cet égard les points 64 -77 . Compte tenu du rôle central que ces techniques jouent dans l'analyse administrative de signaux, les catégories essentielles de méthodes de traitement ou la référence explicite à la base légale applicable doivent être incluses dans le projet. Cela contribue ainsi à la transparence, à la prévisibilité et à la délimitation de la compétence en matière de traitement.

185. À cet égard, il convient de noter qu'il est difficile de comprendre pourquoi une réglementation légale distincte est mise en place pour la DIF si les compétences technologiques concrètes découlent entièrement des compétences générales de traitement du SPF Finances, sans que le Projet lui-même ne précise de quelle manière celles-ci seront utilisées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux.

186. À la question de savoir si ces méthodes de traitement appliquent des paramètres ou des modèles prédéfinis et, dans l'affirmative, de quelle manière ceux-ci sont déterminés, validés et évalués périodiquement, le demandeur a expliqué :

> "*Oui. Les paramètres sont définis au préalable pour chaque cas d'utilisation en fonction de la typologie de fraude concernée, des critères Una Via, de la qualité des données disponibles, des faux positifs attendus et de la proportionnalité. Ils sont documentés dans la fiche DAM et la documentation du projet, validés par les responsables métier et les responsables des données compétents, et soumis au contrôle du DPD/IAM le cas échéant. Le fonctionnement est évalué sur la base des faux positifs, des retours d'expérience des agents DIF, de la qualité des données, de la proportionnalité et de la nécessité d'ajustements. Les modifications apportées aux paramètres ou aux modèles sont documentées et, si leur impact est significatif, validées à nouveau*."

Traduction automatique partielle*

187. À cet égard, il est renvoyé aux points 142 -147 , où la manière dont les paramètres et les fiches DAM sont déterminés a déjà été abordée en détail. L'Autorité observe à cet égard qu'aucune précision n'est fournie quant aux typologies concrètes de fraude sur lesquelles ces paramètres sont fondés ; voir *ci-dessus* en ce qui concerne la recommandation d'utiliser des exemples hypothétiques. Cela est d'autant plus pertinent que le demandeur indique lui-même que les typologies de fraude peuvent évoluer rapidement, voir le point 148 , ce qui ne contribue pas à la prévisibilité du traitement. Certes, ces typologies de fraude doivent s'inscrire dans le cadre de la "fraude fiscale grave", mais la délimitation de cette notion soulève également des questions, comme exposé précédemment.

188. Par ailleurs, en ce qui concerne la validation, l'Autorité en déduit que le fait que les paramètres soient validés par les responsables métier et les responsables des données et, le cas échéant, soumis au contrôle du délégué à la protection des données (DPO) et de la gestion des identités et des accès (IAM), ne constitue pas en soi une réponse à l'exigence légale de délimitation du traitement. En effet, les paramètres ne constituent pas de simples modalités techniques de mise en œuvre, mais semblent contribuer à déterminer quelles données et quelles personnes concernées sont sélectionnées, quels liens sont examinés et quels résultats sont considérés comme des signaux de risque. Dans la mesure où ils déterminent ainsi la portée du traitement, leur validation interne ne saurait se substituer à la délimitation légale préalable requise ; voir à cet égard les points 70 -77 et 111 -113 .

189. Enfin, l'Autorité souhaite également aborder ce qui est stipulé dans l'Exposé des motifs, à savoir que :

> "*On examine la possibilité de mettre en place un système automatisé d'échange d'informations basé sur le partage de filtres anonymisés (hit/no hit). En cas de hit, des informations complémentaires peuvent toujours être demandées*"

190. Il ressort des explications fournies (voir *ci-dessus*) qu'il convient d'opérer une distinction en fonction de la source de données concernée. Alors que, selon le demandeur, les sources accessibles au public et celles faisant l'objet d'une licence sont principalement consultées manuellement à des fins de vérification, d'enrichissement ou d'exclusion des faux positifs, et ne sont pas utilisées comme source autonome en masse pour un filtrage permanent,[42] il ressort expressément, pour les données disponibles au sein du SPF Finances, qu'il est fait usage de la mise en commun et du recoupement de données issues des bases de données fiscales internes et de l'entrepôt de données, ainsi que du recoupement et du filtrage à l'aide de paramètres, d'indicateurs ou de facteurs de risque prédéfinis. Le demandeur qualifie d'ailleurs lui-même ce traitement *d'"analyse (semi-)automatisée"* ; **voir à cet égard les points 108 -109** concernant l'utilisation de données publiques telles que les réseaux sociaux et autres.

191. **L'affirmation selon laquelle l'analyse administrative de signaux "ne consiste pas en un processus continu et automatisé" nécessite donc d'être nuancée**. En effet, il ne ressort pas

[42] Voir à cet égard la discussion aux points 128 -130.

Traduction automatique partielle*

des réponses fournies qu'aucun traitement automatisé n'ait lieu, mais plutôt que : *(i) le traitement automatisé est mis en œuvre dans le cadre de projets et non de manière permanente, (ii) en ce qui concerne le recoupement automatisé des données, celui-ci porte principalement sur des sources de données internes, et (iii) les sources accessibles au public et sous licence sont principalement exploitées manuellement*. Cela confirme également les réserves formulées par l'Autorité, aux points 78 -81 , concernant la portée des garanties invoquées par le demandeur contre le traitement automatisé des données.

192. Dans ce contexte, l'Autorité juge **particulièrement remarquable** que l'Exposé des motifs **prévoie en même temps expressément la possibilité de vérifier si**, **avec le CTIF**, **un système automatisé d'échange d'informations** peut être mis en place, sur la base de filtres anonymisés et d'un mécanisme "hit/no-hit", permettant, en cas de "hit", de demander des informations complémentaires. Il en ressort au moins **que la comparaison et l'échange automatisés avec une source de données** située **en dehors du patrimoine de données propre** au SPF Finances **ne sont pas exclus par principe**. Le fait que certaines sources externes soient actuellement consultées manuellement ou que l'automatisation ne soit pas contractuellement possible pour une source de données sous licence donnée ne peut donc pas être considéré comme une garantie suffisamment durable que les sources de données externes ne seront pas intégrées à l'avenir dans des processus automatisés de comparaison ou de mise en correspondance.

193. Cela pose d'autant plus problème que la délimitation concrète de ces traitements automatisés reste elle-même insuffisamment prévisible. Le demandeur indique qu'une analyse concrète des signaux est définie au préalable sur la base de typologies de fraude, de paramètres et d'une fiche DAM. Comme cela est précisé aux points 140 ,150 et 187 , il convient de fournir suffisamment d'informations sur les typologies de fraude susceptibles d'être utilisées, les critères sur la base desquels elles sont établies, ainsi que les paramètres concrets qui déterminent quelles personnes et quelles données sont incluses dans une analyse ; voir à cet égard les recommandations aux points 70 -77 et 111 -113 . Le simple fait qu'un traitement soit lancé dans le cadre d'un projet et défini en interne dans une fiche DAM n'offre pas une prévisibilité suffisante aux personnes concernées quant aux circonstances dans lesquelles leurs données à caractère personnel peuvent être soumises à une telle comparaison automatisée.

194. De plus, **la base de données potentielle reste particulièrement vaste et insuffisamment délimitée, voir les liens** suivants :70 -77 et 111 -113 . En effet, la notion de "patrimoine fiscal" utilisée par le demandeur englobe l'ensemble des données dont dispose légalement le SPF Finances ou auxquelles il a légalement accès, une sélection devant ensuite être effectuée au cas par cas. À cela s'ajoutent les sources accessibles au public, les sources de données faisant l'objet d'une licence et, en vertu de l'article 5 du Projet, l'échange d'informations avec la CTIF. En l'absence d'une délimitation légale suffisamment claire des sources de données, des catégories de données, des personnes concernées, des critères de sélection et de leurs combinaisons possibles, **on ne peut exclure que**

Traduction automatique partielle*

l'analyse administrative de signaux donne lieu à des recoupements automatisés de plus en plus étendus entre différentes bases de données.

195. L'échange d'informations prévu avec le CTIF soulève, à cet égard, des questions supplémentaires. Contrairement aux données qui se trouvent déjà au sein du SPF Finances, il s'agit d'informations traitées par une instance distincte soumise à un régime légal particulier de confidentialité. Comme exposé ci-dessus, il n'est pas suffisamment clair si le CTIF est tenu de donner suite à une simple demande de la DIF, quelles informations sont comparées ou renvoyées dans le cadre d'un mécanisme "hit/no-hit", quelles informations peuvent être demandées en complément après un "hit" et sur quelle base légale repose le flux d'informations du CTIF vers la DIF. Une interconnexion technique automatisée ne saurait répondre à ces questions préalables relatives à la compétence et à la confidentialité.

196. Au regard des principes de légalité et de prévisibilité, ainsi que des exigences de nécessité et de proportionnalité, l'Autorité estime donc insuffisant que les limites de ces recoupements automatisés de données découlent principalement de fiches DAM internes, de typologies opérationnelles de fraude, de paramètres techniques ou des conditions contractuelles applicables à un moment donné par les sources de données externes. À mesure que les possibilités technologiques de combinaison et de comparaison systématiques des données à caractère personnel s'accroissent, le cadre normatif doit définir avec suffisamment de clarté quelles sources de données et quelles catégories de données à caractère personnel peuvent être comparées entre elles, à quelles fins et pour quelles catégories de personnes concernées, dans quelles conditions, avec quel degré d'automatisation et avec quelles garanties.

197. Par conséquent, dans l'état actuel du projet, l'Autorité **ne** peut **émettre un avis favorable sur une réglementation qui laisse ouverte la possibilité de mettre en place des mécanismes automatisés de recoupement ou de mise en correspondance entre le vaste patrimoine de données fiscales du SPF Finances, insuffisamment délimité, et des sources de données externes**, notamment des sources accessibles au public, des sources de données sous licence et des informations dont dispose la CTIF, sans que les limites essentielles de ces traitements aient été préalablement définies de manière suffisamment claire et prévisible dans le cadre normatif. Cela vaut d'autant plus pour la CTIF, compte tenu du secret professionnel particulier auquel elle est soumise et du flou qui règne tant sur la base juridique, l'orientation et la nature obligatoire ou facultative de l'échange d'informations que sur les catégories d'informations pouvant être traitées dans ce cadre ; voir à cet égard les points 172 -176 .

IV.3.9 Possibilité de recourir à des prestataires de services ?

198. Le demandeur a été invité à préciser s'il s'agit d'un système interne ou d'un système fourni ou géré par des tiers. Le demandeur a répondu comme suit :

Traduction automatique partielle*

> "*L'infrastructure existante du SPF Finances est utilisée. Si, à l'avenir, il est fait appel à des prestataires externes, cela s'accompagnera nécessairement de garanties contractuelles et juridiques*."

199. L'Autorité en prend acte, mais souligne néanmoins que, compte tenu de ce qui a été exposé aux points 186 - 188 concernant l'importance des paramètres et des modèles pour la délimitation du traitement, le recours éventuel à des prestataires externes ne doit pas avoir pour conséquence que les critères de fond sur la base desquels l'analyse administrative de signaux est effectuée soient déterminés par ces prestataires. L'intervention éventuelle de prestataires externes doit se limiter à ce qui est compatible avec le cadre légal et ne peut entraîner un transfert de la responsabilité relative à la définition et à l'évaluation des critères qui déterminent la portée du traitement.

200. La simple mention selon laquelle le recours éventuel à des prestataires externes s'accompagnera de "garanties contractuelles et juridiques" n'apporte d'ailleurs pas suffisamment de clarté quant au rôle que ces prestataires pourraient jouer. Le cas échéant, il convient de délimiter clairement quelles opérations peuvent être confiées à des prestataires de services externes et quelles décisions, compte tenu de leur influence déterminante sur le traitement, doivent rester du ressort de l'autorité publique compétente.

IV.4 Responsable du traitement

201. La désignation du responsable du traitement doit correspondre au rôle que cet acteur joue dans la pratique et au contrôle qu'il exerce sur la finalité et les moyens qui seront mis en œuvre pour le traitement. Dans la pratique, cela doit être vérifié pour chaque traitement de données à caractère personnel.

202. À cet égard, le formulaire de demande dispose ce qui suit :

> *"Article 3 : SPF Finances – responsable du traitement déjà en place : art. 4 : L'administrateur général de l'Inspection spéciale des impôts est compétent pour tous les aspects de l'organisation du service, y compris le rôle de responsable du traitement. Les modalités d'application sont précisées par arrêté royal. art. 24 : ajoute le DIF au titre 2 de la loi du 30 juillet 2018."*

203. À cet égard, il est signalé au demandeur que l'article 3 du Projet ne traite pas du responsable du traitement. L'Autorité suppose qu'il s'agit en réalité plutôt de l'article 3 de la loi relative au SPF Finances[43] , où il est effectivement question du SPF Finances qui collecte et traite des données afin d'exécuter ses missions légales.[44]

[43] Loi du 3 août 2012 *portant dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel réalisés par le Service public fédéral Finances dans le cadre de ses missions*.

[44] Article 3, alinéa 1, de la loi SPF Finances.

Traduction automatique partielle*

204. Par ailleurs, la disposition visée par la référence à l'article 4 dans le formulaire de demande n'est pas claire. Ni l'article 4 du Projet, ni celui de la loi relative au SPF Finances ne semblent aborder la désignation du rôle du responsable du traitement.

205. Ainsi, l'article 4 de la loi SPF Finances ne porte que sur l'échange interne de données à caractère personnel au sein du SPF Finances et sur les compétences du président du Comité de direction. Il ne régit ni la désignation du responsable du traitement, ni les compétences de l'administrateur général de l'AGISI à cet égard. Alors que l'article 4 du projet ne régit que la collecte et le traitement des données disponibles au sein du SPF Finances.

206. On peut intuitivement supposer que les explications figurant dans le formulaire de demande correspondent à l'Exposé des motifs, où il est indiqué que la DIF est créée au sein de l'AGISI sous l'autorité de l'Administrateur général.[45]

207. Par conséquent, et compte tenu des aspects susmentionnés, l'Autorité peut en déduire que le directeur général se voit attribuer le rôle de responsable du traitement en ce qui concerne les compétences exercées au sein de l'AGISI. Toutefois, il est signalé au demandeur que cette conclusion n'est pas nécessairement aussi évidente pour le grand public. Ainsi, les informations issues du formulaire de demande ne sont pas automatiquement publiées et il n'est pas toujours aisé pour des non-initiés d'analyser l'Exposé des motifs . Le demandeur est invité à le mentionner expressément dans le Projet.

208. Enfin, il est également fait référence à l'article 24 de l'arrêté royal d'exécution qui ajoute la DIF au titre 2 de la loi du 30 juillet 2018. L'Autorité ne disposant pas du texte de cette disposition, elle ne peut se prononcer à ce sujet.

IV.5 Délai de conservation

209. En vertu de l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel ne peuvent pas être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées.

210. À cet égard, le formulaire de demande indique que le Projet ne prévoit pas de délai maximal de conservation.

211. Le demandeur a été invité à cet égard à apporter des précisions sur cette lacune et, le cas échéant, à renvoyer à d'autres normes potentiellement applicables en la matière, ce à quoi il a répondu comme suit :

> "*Le DIF n'ajoute pas de nouveau traitement et doit donc se baser sur les délais maximaux de conservation déjà en vigueur au SPF Finances. Les délais de conservation sont consultables sur le site Internet du SPF Finances, dans la rubrique "Déclaration de confidentialité*"."

[45] Exposé des motifs, p. 2 et 14 ; voir également la note au Conseil des ministres, p. 1.

Traduction automatique partielle*

212. L'Autorité ne peut pas suivre ce raisonnement. Comme déjà exposé, le Projet introduit bel et bien de nouveaux traitements et de nouvelles finalités. En vertu du principe de légalité, ces traitements doivent être assortis d'un délai de conservation maximal ou de critères objectifs permettant de le déterminer. Si, comme le fait valoir le demandeur, on s'appuie sur des délais de conservation déjà existants, les dispositions légales applicables doivent être identifiées de manière suffisamment claire et précise. Une référence à la déclaration de confidentialité figurant sur le site Internet du SPF Finances ne saurait se substituer à une telle base légale formelle. De même, une référence générale à des délais de conservation existants ne suffit pas, étant donné que les personnes concernées doivent pouvoir déterminer de manière suffisamment prévisible quel délai de conservation s'applique à quel traitement et à quelle finalité.

213. À la question de savoir à quel moment les données à caractère personnel qui ne sont plus nécessaires à l'analyse administrative de signaux sont supprimées ou anonymisées, le demandeur a indiqué :

> "*Les données à caractère personnel issues des traitements effectués dans l'entrepôt de données et utilisées par la suite dans le cadre d'une enquête ou d'un contrôle fiscal ne sont pas conservées plus longtemps que nécessaire aux fins pour lesquelles elles sont traitées, avec un délai de conservation maximal d'un an à compter de la prescription de toutes les créances relevant de la compétence du responsable du traitement et, le cas échéant, la clôture définitive des procédures administratives et judiciaires ainsi que des voies de recours.*»

214. L'Autorité comprend que le demandeur souhaite s'aligner sur le délai de conservation existant, qui expire un an après la prescription de toutes les créances relevant de la compétence du responsable du traitement et, le cas échéant, après la clôture définitive des procédures administratives et judiciaires et des voies de recours. Cette référence laisse néanmoins plusieurs questions sans réponse. **Tout d'abord**, comme cela a déjà été exposé (voir les points 99 et 204 -207), au moins deux responsables du traitement sont désignés dans le cadre du Projet, ce qui ne permet pas de déterminer clairement à quelles compétences et à quels délais il convient de se référer. **Par ailleurs**, il ressort des réponses du demandeur, voir le point 119 , que les données mises en évidence lors de l'analyse administrative de signaux, même lorsqu'elles ne constituent pas une "fraude fiscale grave", peuvent, dans certaines circonstances, être utilisées pour d'autres missions légales au sein du SPF Finances. Cela brouille la distinction entre les différents traitements et ne permet pas non plus de déterminer clairement quel délai de conservation s'applique à quel traitement. **Enfin**, le projet ne prévoit ni délai de conservation distinct, ni critères objectifs pour le déterminer, pour les données à caractère personnel traitées exclusivement dans le cadre de l'analyse administrative de signaux. Par conséquent, on ne sait pas clairement à quel moment ces données doivent être supprimées ou rendues anonymes lorsqu'elles ne sont plus nécessaires à cette finalité spécifique. Il apparaît toutefois, comme indiqué ci-après, que les délais de conservation jouent bel et bien un rôle.

Traduction automatique partielle*

215. Il a été demandé au demandeur de préciser s'il existait une distinction entre la durée de l'analyse administrative de signaux et le délai de conservation des données à caractère personnel à l'issue de cette analyse. À ce sujet, le demandeur a indiqué ce qui suit :

> "*Oui, l'agent de la DIF chargé de mener l'analyse administrative des signalements a également l'obligation, si celle-ci n'est plus pertinente, de supprimer les données concernées.*"
>
> *Il existe toutefois toujours la limite maximale prévue par la loi du 24 juin 1955 relative à l'archivage, compte tenu des délais de prescription et des procédures judiciaires concernant les données à caractère personnel à l'issue d'une analyse administrative des signalements ayant des conséquences pénales.*"

216. Il ressort de ce qui précède que le demandeur semble établir une distinction entre, d'une part, l'analyse administrative de signaux en tant que telle et, d'autre part, le délai de conservation des données à caractère personnel à l'issue de celle-ci. Cette explication soulève également des questions supplémentaires. **D'une part**, on ne sait pas exactement ce qu'il faut entendre par "suppression" de l'analyse administrative des signalements et si cela concerne l'analyse en tant que dossier, ses résultats ou les données à caractère personnel sous-jacentes. **D'autre part,** l'obligation de suppression est liée au critère selon lequel l'analyse administrative des signalements n'est "plus pertinente". Le demandeur ne précise toutefois pas sur la base de quels critères objectifs cette pertinence est évaluée, ni à quel moment cette évaluation a lieu.

217. Enfin, pour les données à caractère personnel ayant une incidence pénale, il est fait référence à la loi sur l'archivage du 24 juin 1955, aux délais de prescription et aux procédures judiciaires, sans préciser quels délais de conservation concrets s'appliquent aux différents traitements. À cet égard, il est également signalé au demandeur que la loi sur les archives ne prévoit pas de délai maximal général de conservation pour les données à caractère personnel ou les dossiers administratifs, mais régit la gestion, le transfert et la destruction éventuelle des archives publiques. La simple référence à cette loi ne revient pas à fixer un délai maximal de conservation, car elle permet de déterminer pendant combien de temps les données à caractère personnel traitées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux peuvent être conservées.

218. En réponse à la question concernant le délai de conservation applicable aux données à caractère personnel dérivées ou générées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux (telles que les scores de risque, les indicateurs, les profils ou d'autres données dérivées), le demandeur a indiqué ce qui suit :

> "*Le DIF ne crée pas, sur ce point, un tout nouveau système de conservation, mais s'appuie sur les données, les processus et les mécanismes de contrôle déjà existants au sein du SPF Finances et de l'AGISI.*
>
> *Le délai de conservation applicable est déterminé par traitement ou par cas d'utilisation et doit être justifié dans la fiche DAM. Cette fiche DAM contient notamment la finalité, la délimitation du traitement, les catégories de données concernées, la nécessité et la proportionnalité, le délai de conservation, les restrictions d'accès et les garanties relatives à l'intervention humaine.*"

Traduction automatique partielle*

219. L'Autorité constate que cette explication est difficilement compatible avec les réponses fournies précédemment. En effet, il avait initialement été affirmé que la DIF n'introduisait pas de nouveaux traitements et s'appuyait par conséquent sur les délais de conservation déjà en vigueur au sein du SPF Finances. Or, il est désormais indiqué que le délai de conservation est déterminé par traitement ou par cas d'utilisation et doit être justifié dans la fiche DAM. Il reste donc difficile de savoir si les délais de conservation sont déjà fixés de manière normative ou s'ils sont déterminés pour chaque traitement concret. Si tel est le cas, une fiche DAM ne peut se substituer à une réglementation légale suffisamment claire concernant les délais de conservation.

220. Il a été demandé au demandeur d'indiquer si le délai de conservation variait en fonction de la catégorie de données à caractère personnel ou de la nature des données traitées. Le demandeur a alors précisé :

> "*Oui. Le principe de base est que le délai de conservation est déterminé en fonction de la finalité et de la nature des données, en tenant compte de la nature des données, de la finalité du traitement et de la phase dans laquelle intervient la DIF.*
>
> *Il convient ainsi de distinguer les données relevant du patrimoine fiscal de celles issues des enquêtes pénales menées par le parquet. Ces dernières sont protégées et soumises à un régime spécifique (code de procédure pénale).*"

221. Le demandeur confirme ainsi qu'une distinction est opérée en fonction de la nature et du régime juridique applicable des données traitées. Si tel est le cas, l'Autorité s'attend à ce que, pour les traitements distingués, soient également clairement indiqués le délai maximal de conservation , ou les critères objectifs permettant de le déterminer. Cette précision fait défaut, à l'exception de la distinction entre les données faisant partie du patrimoine fiscal et celles issues d'enquêtes pénales, ces dernières relevant du régime du Code de procédure pénale.

222. De plus, cette **explication** semble **difficilement compatible avec les réponses fournies précédemment. D'une part,** il a été souligné que le patrimoine fiscal ne constitue pas un ensemble de données librement réutilisables et que les données à caractère personnel ne peuvent être traitées que de manière limitée et dans un but précis, toute utilisation ultérieure étant subordonnée à une mission légale propre, à une base juridique et à des conditions supplémentaires, voir les points 105 - 117 . **D'autre part,** il a été confirmé par la suite que les données à caractère personnel et les constatations obtenues lors de l'analyse administrative de signaux, même lorsqu'elles ne concernent pas une "fraude fiscale grave", peuvent être réutilisées par d'autres services du SPF Finances dans le cadre de leurs propres missions légales, voir le point 119 . Dans ce contexte, il reste **difficile de déterminer quel délai de conservation s'applique à quel traitement et à quel moment le traitement dans le cadre de l'analyse administrative de signaux est réputé avoir pris fin**.

223. Prenons par exemple le traitement des données à caractère personnel provenant de sources accessibles au public et la nécessité d'une réglementation claire en matière de délais de conservation.

Traduction automatique partielle*

En effet, lorsque de telles données sont reprises ou traitées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux, cela donne lieu à un nouveau traitement au sein du SPF Finances. Le demandeur ne précise pas pendant combien de temps ces données peuvent ensuite être conservées, ni quel régime leur est applicable. Cela est d'autant plus pertinent que les données qui étaient initialement accessibles au public peuvent par la suite être modifiées, supprimées ou ne plus être accessibles au public. En l'absence d'une réglementation claire, il reste incertain si et pendant combien de temps ces données, une fois intégrées dans l'analyse administrative de signaux, peuvent continuer à être conservées et utilisées.

IV.6 Intégrité et confidentialité

224. Il ressort de l'exposé des motifs qu'il sera fait usage d'un environnement de stockage numérique sécurisé prévu pour la DIF et constitué d'un réseau distinct au sein du SPF Finances, isolé de l'infrastructure standard de l'AGISI.[46] Il est précisé que l'accès à cet environnement s'effectue exclusivement via un contrôle d'accès basé sur les rôles avec authentification, seuls les agents DIF autorisés ayant la possibilité de consulter ou de traiter des données. Toutes les opérations effectuées au sein de ce domaine sont automatiquement enregistrées via une piste d'audit complète, ce qui permet au ministère public compétent et à l'autorité de contrôle de vérifier a posteriori chaque consultation, modification ou transfert de données.

225. À cet égard, il a été demandé au demandeur de préciser s'il existait des niveaux de classification des types de données et des mécanismes d'accès à celles-ci. La réponse a été la suivante :

> "*Oui. Des niveaux de classification sont appliqués, tant en ce qui concerne la nature des données que l'accès à celles-ci. Il s'agit là d'un élément important à souligner : la DIF s'appuie sur les mécanismes existants du SPF Finances en matière de gestion des accès, notamment la méthode des fiches DAM et la gestion des droits IAM. L'accès est échelonné, lié à un rôle, limité à une finalité, consigné et rattaché à la gouvernance existante du SPF Finances.*
>
> *Par exemple : un agent BBI n'a pas accès aux dossiers d'enquête de la DIF.*"

226. Le demandeur confirme ainsi l'existence de mécanismes d'accès entre la DIF et les autres agents du BBI. Il convient toutefois de rappeler qu'il faut distinguer l'accès technique, géré via les droits IAM et les fiches DAM, de la délimitation juridique des données pouvant être consultées et traitées dans le cadre d'une mission légale bien précise.

227. Enfin, il est rappelé au demandeur que, compte tenu de la nature sensible, de la complexité et de l'ampleur du traitement, il est recommandé de réaliser régulièrement des AIPD et des analyses de risques, tant au niveau du système et de la procédure qu'au niveau des systèmes d'intelligence

[46] Exposé des motifs, p. 24.

Traduction automatique partielle*

artificielle mis en œuvre et des résultats qui en découlent. De cette manière, les risques potentiels et les formes de biais pourront être identifiés à temps et des mesures appropriées pourront être prises.

IV.7 Droits des personnes concernées

228. Il a été demandé au demandeur de préciser quels mécanismes de transparence sont prévus pour informer les personnes concernées de l'analyse administrative des signalements, de la manière dont celle-ci est effectuée, des catégories de données à caractère personnel traitées, des finalités du traitement et des garanties applicables en la matière.

> "*Les mêmes que ceux qui existent pour le SPF Finances. Les informations relatives aux personnes concernées seront traitées conformément à la déclaration de confidentialité publiée sur le site Internet du SPF Finances*."

229. L'Autorité fait remarquer que la simple référence à la déclaration de confidentialité existante du SPF Finances n'apporte qu'une réponse partielle à la question posée. Conformément aux articles 13 et 14 du RGPD, la personne concernée doit être informée de manière adéquate, transparente, compréhensible et facilement accessible du traitement de ses données à caractère personnel, y compris, entre autres, des finalités du traitement, des catégories de données à caractère personnel concernées et, dans les cas visés à l'article 14 du RGPD, de la source à partir de laquelle les données à caractère personnel ont été obtenues. Compte tenu de la nature spécifique de l'analyse administrative de signaux et des méthodes de traitement technologiques ou sophistiquées utilisées à cette fin, le demandeur doit s'assurer que les informations fournies aux personnes concernées se rapportent de manière suffisamment spécifique à ce traitement **et leur permettent effectivement d'en comprendre la nature et la portée**. À cet égard, des informations doivent au moins être fournies de manière suffisamment claire et accessible concernant l'existence et les finalités de l'analyse administrative de signaux, les catégories de données à caractère personnel et les sources de données pouvant être utilisées à cette fin, les modalités générales du traitement et les garanties pertinentes pour les personnes concernées. Le fait que les procédures générales et la déclaration de confidentialité du SPF Finances s'appliquent ne suffit pas si celles-ci ne permettent pas de connaître les caractéristiques spécifiques du traitement effectué par la DIF.

230. Ces obligations de transparence sont particulièrement pertinentes lorsque des données à caractère personnel font l'objet d'un traitement ultérieur à d'autres fins, comme cela peut être le cas dans le présent projet (par exemple, du SPF Finances vers le DIF ; du DIF vers le CIF et inversement, etc.). En vertu des articles 13, paragraphe 3, et 14, paragraphe 4, du RGPD, la personne concernée doit, dans ce cas, recevoir, pour ce traitement ultérieur, des informations sur cette autre finalité ainsi que toutes les informations complémentaires pertinentes visées dans ces dispositions. Cela s'applique donc en particulier lorsque des données à caractère personnel initialement obtenues par le SPF Finances dans le cadre d'autres missions légales sont ensuite utilisées par la DIF à des fins d'analyse

Traduction automatique partielle*

administrative des signalements. Dans la mesure où le demandeur invoquerait, à l'égard de données à caractère personnel qui n'ont pas été obtenues auprès de la personne concernée, l'exception prévue à l'article 14, paragraphe 5,(c) du RGPD, **il convient en outre de rappeler que cette exception ne s'applique que lorsque la collecte ou la communication est expressément prévue** par le droit de l'Union ou le droit d'un État membre applicable au responsable du traitement **et qu'elle prévoit des mesures appropriées pour protéger les intérêts légitimes de la personne concernée.** L'applicabilité de cette exception ne peut donc pas être déduite d'emblée de la simple existence d'une mission ou d'une compétence légale du SPF Finances.

231. À la question de savoir quels mécanismes sont prévus pour permettre aux personnes concernées de faire corriger ou rectifier des données à caractère personnel inexactes, des données dérivées erronées, des liens erronés ou des conclusions injustifiées générés dans le cadre de l'analyse administrative de signaux et susceptibles de donner lieu (potentiellement) à d'autres mesures administratives ou judiciaires, le demandeur a indiqué :

> *"Les mêmes que ceux qui existent pour le SPF Finances et au stade pénal, ceux qui existent déjà pour les enquêtes pénales."*
>
> *La déclaration de confidentialité du SPF Finances décrit la procédure permettant aux citoyens d'exercer leurs droits. Cette procédure s'appliquera également dans le cadre du traitement effectué par la DIF.*

232. L'Autorité observe que le demandeur fait référence, en termes généraux, aux procédures existantes permettant aux personnes concernées d'exercer leurs droits au sein du SPF Finances. Cela ne précise toutefois pas de quelle manière et à partir de quel moment une personne concernée peut contester spécifiquement des données dérivées inexactes, des liens erronés ou des conclusions injustifiées générés par l'analyse administrative de signaux elle-même. Il est important de bien comprendre cette distinction, car il ne s'agit pas nécessairement de la rectification de données à caractère personnel erronées dans une source de données sous-jacente, mais également de données, de liens ou de conclusions résultant de la combinaison et de l'analyse de données à caractère personnel correctes en elles-mêmes.

233. Cela peut se produire, par exemple, lorsqu'une donnée relative au chiffre d'affaires, une déclaration de TVA et des données sur l'entreprise sont chacune correctes prises isolément, mais que leur combinaison donne lieu à tort à un signal de risque. Dans une telle situation, les données à caractère personnel sous-jacentes ne nécessitent pas de rectification en tant que telles, mais la déduction ou l'évaluation qui en découle peut s'avérer erronée. L'intervention humaine décrite par ailleurs par le demandeur, dans le cadre de laquelle un agent du DIF vérifie notamment la qualité des données, la mise en correspondance, le contexte et les éventuels faux positifs, peut constituer à ce stade une garantie interne importante pour détecter de telles déductions erronées et éviter qu'elles ne donnent lieu à un suivi ultérieur.

Traduction automatique partielle*

234. Cette intervention humaine n'apporte toutefois pas à elle seule une réponse complète à la question posée, car elle doit être distinguée de la possibilité pour la personne concernée de prendre elle-même connaissance d'un lien erroné, d'une donnée déduite ou d'un signal de risque, et de s'y opposer. À cet égard, il convient de tenir compte du moment où la personne concernée est informée du traitement ou de la mesure qui en découle. En effet, le simple fait qu'une personne concernée soit informée ultérieurement d'un contrôle, d'une enquête ou de tout autre suivi n'implique pas nécessairement qu'elle prenne également connaissance du fait qu'une analyse administrative de signaux était à l'origine de ce suivi, ni des données, critères ou déductions pertinents qui ont conduit à sa sélection. Sans informations suffisantes à cet égard, la contestation effective d'un signal de risque erroné ou d'une déduction analytique incorrecte peut s'avérer difficile.

235. L'Autorité invite donc le demandeur à préciser de quelle manière et à partir de quel moment une personne concernée est en mesure de contester non seulement l'exactitude des données à caractère personnel sous-jacentes, mais aussi l'exactitude des données dérivées, des liens et des signaux de risque générés dans le cadre de l'analyse administrative des signalements, et, le cas échéant, d'obtenir leur réévaluation. Il convient également de préciser quelles sont les conséquences d'une contestation fondée sur le signal de risque concerné et sur son éventuel traitement ultérieur ou son suivi.

236. Cela revêt d'autant plus d'importance qu'il ressort de l'exposé des motifs du demandeur au point 119 que les données obtenues dans le cadre de l'analyse administrative de signaux, mais qui ne semblent pas se rapporter à une "fraude fiscale grave", peuvent manifestement être utilisées par d'autres entités du SPF Finances dans le cadre de leurs missions légales respectives. Une déduction erronée, un lien erroné ou un signal de risque "faux positif" peut donc avoir des conséquences potentielles qui vont au-delà de l'analyse administrative de signaux au sein même de la DIF. À la lumière de ces éléments, il convient de garantir que non seulement les données sources erronées, mais aussi les données dérivées et les liens erronés puissent être identifiés et corrigés en temps utile, et que de telles inexactitudes ne se répercutent pas sans autre sur les traitements ultérieurs au sein du SPF Finances.

237. Par ailleurs, l'Autorité estime qu'il convient de fournir, de manière suffisamment accessible, des informations générales sur l'analyse de signaux administratifs et sur la manière dont les personnes concernées peuvent exercer leurs droits à cet égard. Ces informations doivent au moins être disponibles sur les pages dédiées du SPF Finances et, compte tenu de l'ancrage organisationnel de la DIF, être facilement accessibles à partir des pages d'information concernant l'AGISI et la DIF.

238. Enfin, **après avoir analysé la déclaration de confidentialité du SPF Finances,** l'Autorité **constate que celle-ci ne mentionne pas expressément le fait que, dans le cadre du traitement des données à caractère personnel, il peut également être fait usage de sources accessibles au public et de sources de données pour lesquelles il existe une licence valide**. Compte tenu des explications fournies par le demandeur concernant l'utilisation de telles sources dans le cadre de l'analyse administrative des signalements, les informations fournies doivent être complétées

Traduction automatique partielle*

en conséquence. Les personnes concernées doivent pouvoir prendre connaissance, d'une manière suffisamment accessible, des catégories de sources de données à partir desquelles leurs données à caractère personnel peuvent être obtenues, ainsi que de la manière dont ces données sont collectées et traitées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux. Cela vaut également lorsque les données en question proviennent de sources dont la consultation nécessite un compte, un abonnement ou une licence.[47]

PAR CES MOTIFS,

l'Autorité estime que :

1. La nécessité de la création de la DIF et de l'octroi de compétences en matière d'analyse administrative, en plus des missions déjà existantes de la CTIF, doit être démontrée de manière plus détaillée. Il convient notamment de préciser en quoi les missions des deux instances diffèrent concrètement l'une de l'autre, quelle lacune concrète est comblée par la création de la DIF et pourquoi les structures et mécanismes de coopération existants sont insuffisants (**points 10 -18**) ;

2. La terminologie utilisée dans le Projet concernant la "constatation" de faits susceptibles de constituer une infraction doit être examinée de plus près, afin d'éviter de donner l'impression que la DIF procède, dès la phase administrative, à une qualification qui relève de la compétence des autorités judiciaires compétentes (**point 19**) ;

3. Le Projet doit en outre préciser sur la base de quels critères objectifs la DIF doit apprécier s'il y a "fraude fiscale grave", afin que le champ d'application matériel de son pouvoir de traitement soit délimité de manière suffisamment claire, prévisible et objective (**points 26 -42**) ;

4. L'utilisation ultérieure des données à caractère personnel traitées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux doit être clairement délimitée conformément au principe de limitation de la finalité, en tenant compte de la restriction expresse du

[47] Voir également, dans le même sens, CNIL, CNIX2434790V, délibération n° 2024-081 du 14 novembre 2024 rendant un avis sur un projet de décret modifiant le décret n° 2021-148 du 11 février 2021 relatif aux modalités de mise en œuvre, par la Direction générale des finances publiques et la Direction générale des douanes et des droits indirects, de traitements informatisés et automatisés permettant la collecte et l'exploitation des données rendues publiques sur les sites Internet des opérateurs de plateformes en ligne, consulté pour la dernière fois le 11 août 2026 à l'adresse https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000050935691.

Traduction automatique partielle*

traitement initial à la détection et à la constatation de la "fraude fiscale grave" (**points 43 -26**) ;

5. Le Projet doit préciser expressément sous quelle autorité l'analyse administrative de signaux est effectuée et comment la répartition des pouvoirs et des compétences entre l'Administrateur général de l'AGISI et le conseiller général de la DIF s'articule avec la réalisation autonome et indépendante de cette analyse (**points 48 -50**) ;

6. Les catégories de données à caractère personnel susceptibles d'être traitées par la DIF doivent être délimitées de manière suffisamment claire et prévisible dans une norme juridique formelle, une référence générale au cadre juridique existant du SPF Finances et de l'AGISI ne pouvant suffire si ce cadre ne comporte pas lui-même de délimitation suffisamment claire (**points 52 -59**) ;

7. Le Projet doit préciser davantage sur quelles dispositions légales formelles concrètes se fondent la collecte initiale et la consultation de données à caractère personnel par le SPF Finances, et dans quelle mesure l'article 4 du Projet confère à la DIF une compétence autonome pour consulter ou regrouper des données à caractère personnel provenant de différentes sources (**points 60 -63**) ;

8. La loi du 3 août 2012, compte tenu de sa formulation générale, ne saurait suffire de base juridique pour tout traitement de données à caractère personnel par la DIF, et les traitements spécifiques dans le cadre de l'analyse administrative de signaux doivent être suffisamment délimités sur le plan juridique (**points 64 -69**) ;

9. L'accès de la DIF à l'entrepôt de données et à ses techniques d'analyse, automatisées ou non, ainsi que l'utilisation de celles-ci, doivent être expressément encadrés et limités dans le Projet (**points 70 -74 et 77**) ;

10. Les sources de données auxquelles la DIF peut avoir accès dans le cadre de l'analyse administrative de signaux doivent être délimitées de manière suffisamment claire et normative, sans qu'une simple référence au patrimoine fiscal, aux sources de données déjà disponibles au sein du SPF Finances, aux "droits d'accès actuels" ou aux conditions contractuelles des bases de données sous licence puisse suffire (**points 79 -81**) ;

11. Le projet doit établir des critères objectifs pour la sélection des données à caractère personnel pouvant être traitées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux, afin d'éviter qu'un critère large tel que l'existence d'un "lien démontrable" ne donne lieu à un traitement non ciblé ou exploratoire des données, en violation du principe de minimisation des données (**points 83 -86**) ;

Traduction automatique partielle*

12. Les éléments essentiels du traitement, notamment la finalité concrète, les catégories de données à caractère personnel, les méthodes de traitement utilisées et la durée de conservation, ne doivent pas être déterminés principalement au moyen de fiches DAM internes, mais doivent être définis de manière suffisamment claire et prévisible dans un cadre normatif formel et juridiquement contraignant (**points 87 -92**) ;

13. En ce qui concerne les données à caractère personnel provenant de sources non fiscales, il convient de préciser quelles sources de données concrètes sont utilisées et sur quelles dispositions légales formelles reposent la collecte initiale et le traitement des données à caractère personnel issues de chaque source de données distincte (**points 94 -96**) ;

14. Dans le projet, les catégories de données à caractère personnel dérivées et de métadonnées doivent être précisées, en clarifiant la base juridique applicable et les délais de conservation dans la mesure où il s'agit de données à caractère personnel (**points 98 -101 et 102 -104**) ;

15. La fonction et les relations entre les typologies de fraude, les cas d'utilisation ou les projets et la fiche DAM doivent être clarifiées davantage, notamment à l'aide d'exemples concrets, voire hypothétiques le cas échéant, qui permettent de comprendre comment une typologie de fraude est élaborée et mise en œuvre (**point 113**) ;

16. Il ressort clairement du Projet lui-même que la notion de "patrimoine fiscal" n'implique pas une disponibilité ou une réutilisation illimitée de toutes les données du SPF Finances et qu' , sur la base de quels critères objectifs s'effectue une sélection limitée et ciblée (**points 105 -114**) ;

17. Le Projet doit clairement définir dans quelles conditions les données issues d'enquêtes pénales, qui ont été légalement communiquées au SPF Finances, peuvent faire partie du patrimoine fiscal et à quelles fins ces données peuvent ensuite être traitées ou réutilisées (**points 114 -117**) ;

18. Le Projet doit offrir une transparence suffisante quant à l'utilisation ultérieure des résultats de l'analyse administrative de signaux et doit déterminer expressément dans quelles conditions les données à caractère personnel ou les constatations ne concernant pas une "fraude fiscale grave" peuvent être utilisées pour d'autres missions légales du SPF Finances (**points 118 -122**) ;

19. Le rôle des sources de données accessibles au public et sous licence dans le cadre de l'analyse administrative de signaux doit être mieux défini, notamment en ce qui concerne la question de savoir si celles-ci sont utilisées exclusivement à des fins de vérification et

Traduction automatique partielle*

d'enrichissement ou si elles peuvent également contribuer à la génération de signaux de risque, ainsi que la base légale formelle (**points 124 -125**) ;

20. Il convient en outre de préciser sur la base de quels critères objectifs il est évalué si l'utilisation de données accessibles au public ou sous licence est nécessaire pour une analyse concrète, si des recherches ciblées sur les personnes concernées sont effectuées dans ce cadre, si ces sources peuvent servir de source de signaux et ce qu'il faut entendre concrètement par "enrichissement" à l'aide de telles données (**points 127 -130**) ;

21. Il convient d'indiquer expressément si des données à caractère personnel provenant de fournisseurs de données commerciaux ou de courtiers sont traitées et, si tel est le cas, l'utilisation licite de ces données doit être démontrée séparément et des garanties appropriées doivent être mises en place, faute de quoi il convient de s'abstenir de recourir à ces flux de données (**point 134**) ;

22. Les catégories de personnes concernées dont les données à caractère personnel peuvent être traitées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux doivent être délimitées de manière suffisamment claire et prévisible, en particulier en ce qui concerne les personnes concernées sélectionnées sur la base de typologies de fraude, d'analyses prédéfinies, d'indicateurs de risque ou de signaux (**points 136 -141**) ;

23. Le fonctionnement du système d'analyse de signaux administratifs doit être précisé, notamment en ce qui concerne l'origine du premier signal ou de l'élément déclencheur de l'analyse, et si ce signal résulte déjà d'une analyse préalable fondée sur une typologie de fraude et des paramètres, ou si l'analyse de signaux ne débute qu'après la disponibilité d'un signal externe ou individuel (**point 143**) ;

24. Les caractéristiques essentielles du traitement, notamment les catégories de données autorisées, les méthodes d'analyse et les critères de sélection, ne peuvent être définies au moyen de fiches DAM si elles ne découlent pas déjà de manière suffisamment claire de la loi formelle (**point 145**) ;

25. Il convient de préciser davantage comment l'affinement des paramètres au cours de l'analyse administrative de signaux s'articule avec leur définition préalable dans une fiche DAM validée, et si un tel affinement donne lieu à une modification de la fiche DAM ou s'il concerne une analyse ultérieure ou un nouveau traitement (**point 147**) ;

26. Il convient de délimiter plus précisément l'étendue de l'ensemble de données auquel s'appliquent les règles de détection prédéfinies dans le cadre de l'analyse de signaux administratifs (**points 149 -150**) ;

Traduction automatique partielle*

27. Le déroulement précis et chronologique de l'analyse administrative de signaux doit être précisé, en particulier le moment où la fiche DAM est établie et validée et à partir de quand celle-ci délimite effectivement le traitement (**point 152**)

28. L'exposé des motifs doit exposer clairement le rôle concret que joue l'intervention humaine dans l'analyse administrative de signaux et la manière dont il est garanti que celle-ci est effectivement substantielle et pertinente, l'agent DIF compétent devant disposer d'une réelle liberté d'appréciation et pouvoir effectivement rejeter ou modifier les résultats de l'analyse (**points 155 -157**) ;

29. Il convient de préciser dans quelle mesure l'analyse administrative des indices, compte tenu de la nature, de l'ampleur et de la diversité des sources de données et des opérations de traitement concernées, peut être placée en dehors de la notion d'"enquête" et des garanties procédurales qui y sont liées (**points 163 -166**) ;

30. Il convient de préciser à partir de quel moment les garanties procédurales prévues par la législation fiscale s'appliquent, quels critères déterminent le moment où l'analyse administrative de signaux prend fin et où une phase d'enquête fiscale commence, ainsi que les conséquences procédurales liées à cette transition (**point 168**) ;

31. Il convient de revoir ou de clarifier le rapport entre l'article 5 du Projet et la qualification de l'analyse administrative des indices comme n'étant pas un acte d'enquête (**points 169 -172**) ;

32. Le lien entre l'échange d'informations avec la CTIF prévu par l'article 5 du Projet et la précision selon laquelle l'analyse administrative des signalements n'implique aucune obligation pour les tiers ou d'autres autorités de fournir des données supplémentaires doit être explicité. Il convient notamment de préciser si la CTIF est tenue de donner suite à une simple demande de la DIF, et quelles données peuvent être obtenues (**point 173**) ;

33. En ce qui concerne le flux d'informations de la CTIF vers la DIF, il convient de prévoir une base juridique suffisamment claire (**point 174**) ;

34. L'échange d'informations avec la CTIF prévu à l'article 5 du Projet doit être délimité de manière suffisamment claire, dans le respect du régime de confidentialité et de protection applicable, afin qu'il ne puisse être interprété comme un accès illimité de la DIF à toutes les informations dont dispose la CTIF (**point 175**) ;

35. Il convient de préciser quelles catégories d'informations de la CTIF peuvent être communiquées à la DIF en vertu de l'article 5, si celles-ci peuvent inclure des informations

Traduction automatique partielle*

relatives à l'origine ou à l'auteur d'un signalement, et quelles sont les garanties applicables (**point 176**) ;

36. La durée maximale de l'analyse administrative de signaux doit être délimitée de manière suffisamment claire et prévisible. À cet égard, il convient d'indiquer sans ambiguïté combien de temps un projet ou un cas d'utilisation peut durer et comment cette limite temporelle s'articule avec la fiche DAM, la typologie de la fraude, le signal initial et le lancement de l'analyse (**points 177 -178**) ;

37. La chronologie de l'analyse administrative de signaux doit être précisée, notamment en ce qui concerne l'objet de l'évaluation humaine préalable, les éléments concrets sur la base desquels la décision de lancer un projet est prise, et la manière dont un signal déjà existant ou "envisagé" s'articule avec le signal de risque généré par l'analyse elle-même (**points 179 -180**) ;

38. Le Projet lui-même doit indiquer expressément dans quelle mesure l'analyse administrative de signaux peut recourir à des méthodes de traitement technologiques ou avancées, y compris, le cas échéant, l'exploration de données, le recoupement de données et le profilage au sens de l'article 5 de la loi du 3 août 2012 (**point 182**) ;

39. Les principales catégories de méthodes technologiques de traitement et d'analyse, ou une référence à leur fondement juridique, doivent être incluses dans le Projet (**points 182 - 185**) ;

40. Il convient de fournir des informations suffisantes sur les typologies de fraude et les paramètres qui déterminent la portée et les résultats de l'analyse administrative de signaux, sans que la validation et le contrôle internes puissent se substituer à la délimitation légale requise (**points 187 -188**) ;

41. L'affirmation selon laquelle l'analyse administrative des signalements ne consiste pas en un processus continu et automatisé doit être nuancée, et les différentes formes et degrés d'automatisation au sein de l'analyse doivent être clairement définis (**points 189 -191**) ;

42. La délimitation matérielle des traitements automatisés doit être rendue suffisamment prévisible, un lancement sous forme de projet et une délimitation interne dans une fiche DAM ne suffisant pas à eux seuls (**point 193**) ;

43. La base de données potentielle de l'analyse administrative des signalements doit être retracée légalement en ce qui concerne les sources de données, les catégories de données, les personnes concernées, les critères de sélection et leurs combinaisons possibles (**point 194**) ;

Traduction automatique partielle*

44. Il convient de s'abstenir de mettre en place un système automatisé d'échange d'informations avec la CTIF, comprenant notamment un mécanisme "hit/no-hit" et la demande d'informations complémentaires qui en découle. Si cette option est néanmoins retenue, il convient de déterminer clairement au préalable si le CTIF est tenu de donner suite à une demande de la DIF, quelles informations sont comparées ou transmises dans le cadre d'un mécanisme "hit/no-hit", quelles informations supplémentaires peuvent être demandées après un "hit" et sur quelle base légale repose le flux d'informations du CTIF vers la DIF (**points 192 et 195**) ;

45. Le Projet doit définir de manière suffisamment claire quelles sources de données et quelles catégories de données à caractère personnel peuvent être comparées entre elles, à quelles fins et pour quelles catégories de personnes concernées, dans quelles conditions, avec quel degré d'automatisation et avec quelles garanties, ces limites essentielles ne pouvant découler principalement de fiches DAM internes, de typologies opérationnelles de fraude, de paramètres techniques ou de conditions contractuelles (**point 196**) ;

46. Le projet doit être adapté de manière à ce qu'aucun mécanisme automatisé de recoupement ou de mise en correspondance entre le vaste patrimoine de données fiscales du SPF Finances et des sources de données externes, y compris les sources accessibles au public, les sources de données sous licence et les informations de la CTIF, ne soit possible sans que les limites essentielles de ceux-ci aient été préalablement fixées de manière suffisamment claire et prévisible dans une loi formelle (**point 198**) ;

47. En cas de recours éventuel à des prestataires externes, il convient de délimiter clairement les tâches qui peuvent leur être confiées, la définition et l'évaluation des critères de fond déterminant l'étendue du traitement devant rester du ressort de l'autorité publique compétente (**points 199 -200**) ;

48. Le Projet doit préciser expressément quel acteur agit en tant que responsable du traitement pour les traitements effectués par la DIF et, en particulier, quel rôle revient à cet égard à l'administrateur général de l'AGISI (**points 201 -208**) ;

49. Le Projet doit prévoir un délai de conservation maximal ou des critères objectifs suffisants pour le déterminer pour les données à caractère personnel traitées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux et, s'il s'appuie sur des délais de conservation préexistants, les dispositions légales applicables doivent être identifiées de manière suffisamment claire et précise (**point 212**) ;

50. Le projet doit préciser quel délai de conservation s'applique à chaque traitement distinct, à quelles compétences du responsable du traitement il se rattache et à quel moment les

Traduction automatique partielle*

données à caractère personnel traitées exclusivement dans le cadre de l'analyse administrative de signaux doivent être supprimées ou anonymisées (**point 214**) ;

51. Il convient en outre de préciser ce qu'il faut entendre par "suppression" d'une analyse administrative de signaux, à quelles données à caractère personnel, résultats ou dossiers s'applique cette obligation de suppression, ainsi que les critères et le moment de l'évaluation (**point 216**) ;

52. Pour les différents traitements et catégories de données à caractère personnel, le projet doit indiquer clairement quel est le délai maximal de conservation ou quels sont les critères objectifs permettant de le déterminer, en tenant compte de la nature des données, du régime juridique applicable et de la finalité pour laquelle elles sont traitées (**points 219** et **221 -222**) ;

53. Le Projet doit préciser pendant combien de temps les données à caractère personnel provenant de sources accessibles au public, une fois collectées ou traitées dans le cadre de l'analyse administrative de signaux, peuvent être conservées et quel régime de conservation leur est applicable (**point 223**)

54. La délimitation juridique des données à caractère personnel que la DIF est autorisée à consulter et à traiter dans le cadre d'une mission légale bien précise doit être clairement distinguée des mécanismes techniques d'accès (**point 226**) ;

55. Des AIPD et des analyses de risques doivent être réalisées régulièrement (**point 227**) ;

56. Il convient de préciser de quelle manière et à partir de quel moment la personne concernée peut contester l'exactitude des données à caractère personnel sous-jacentes, des données dérivées, des liens et des signaux de risque générés dans le cadre de l'analyse administrative de signaux, ainsi que les conséquences d'une contestation fondée sur le signal de risque et la suite de son traitement (**points 233 -236**) ;

57. Il convient de garantir que non seulement les données sources erronées, mais aussi les données dérivées et les corrélations erronées puissent être identifiées et corrigées en temps utile, et que ces inexactitudes ne fassent pas l'objet d'un traitement ultérieur sans autre forme de procès (**point 236**) ;

58. Des informations générales doivent être fournies de manière suffisamment accessible concernant l'analyse administrative de signaux et la manière dont les personnes concernées peuvent exercer leurs droits à cet égard. Ces informations doivent au moins être disponibles via les pages dédiées du SPF Finances, ainsi que sur les pages d'information relatives à l'AGISI et à la DIF (**points 229 et 237**) ;

Traduction automatique partielle*

59. Les informations relatives à la transparence et la déclaration de confidentialité doivent expressément tenir compte de l'utilisation de sources accessibles au public et de données nécessitant une licence, un compte ou un abonnement (**point 238**).

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,
Alexandra Jaspar, Directrice

Traduction automatique partielle*